This is a digital copy of a book that was preserved for generations on library shelves before it was carefully scanned by Google as part of a project to make the world's books discoverable online.

It has survived long enough for the copyright to expire and the book to enter the public domain. A public domain book is one that was never subject to copyright or whose legal copyright term has expired. Whether a book is in the public domain may vary country to country. Public domain books are our gateways to the past, representing a wealth of history, culture and knowledge that's often difficult to discover.

Marks, notations and other marginalia present in the original volume will appear in this file - a reminder of this book's long journey from the publisher to a library and finally to you.

Usage guidelines

Google is proud to partner with libraries to digitize public domain materials and make them widely accessible. Public domain books belong to the public and we are merely their custodians. Nevertheless, this work is expensive, so in order to keep providing this resource, we have taken steps to prevent abuse by commercial parties, including placing technical restrictions on automated querying.

We also ask that you:

+ *Make non-commercial use of the files* We designed Google Book Search for use by individuals, and we request that you use these files for personal, non-commercial purposes.

+ *Refrain from automated querying* Do not send automated queries of any sort to Google's system: If you are conducting research on machine translation, optical character recognition or other areas where access to a large amount of text is helpful, please contact us. We encourage the use of public domain materials for these purposes and may be able to help.

+ *Maintain attribution* The Google "watermark" you see on each file is essential for informing people about this project and helping them find additional materials through Google Book Search. Please do not remove it.

+ *Keep it legal* Whatever your use, remember that you are responsible for ensuring that what you are doing is legal. Do not assume that just because we believe a book is in the public domain for users in the United States, that the work is also in the public domain for users in other countries. Whether a book is still in copyright varies from country to country, and we can't offer guidance on whether any specific use of any specific book is allowed. Please do not assume that a book's appearance in Google Book Search means it can be used in any manner anywhere in the world. Copyright infringement liability can be quite severe.

About Google Book Search

Google's mission is to organize the world's information and to make it universally accessible and useful. Google Book Search helps readers discover the world's books while helping authors and publishers reach new audiences. You can search through the full text of this book on the web at `http://books.google.com/`

Über dieses Buch

Dies ist ein digitales Exemplar eines Buches, das seit Generationen in den Regalen der Bibliotheken aufbewahrt wurde, bevor es von Google im Rahmen eines Projekts, mit dem die Bücher dieser Welt online verfügbar gemacht werden sollen, sorgfältig gescannt wurde.

Das Buch hat das Urheberrecht überdauert und kann nun öffentlich zugänglich gemacht werden. Ein öffentlich zugängliches Buch ist ein Buch, das niemals Urheberrechten unterlag oder bei dem die Schutzfrist des Urheberrechts abgelaufen ist. Ob ein Buch öffentlich zugänglich ist, kann von Land zu Land unterschiedlich sein. Öffentlich zugängliche Bücher sind unser Tor zur Vergangenheit und stellen ein geschichtliches, kulturelles und wissenschaftliches Vermögen dar, das häufig nur schwierig zu entdecken ist.

Gebrauchsspuren, Anmerkungen und andere Randbemerkungen, die im Originalband enthalten sind, finden sich auch in dieser Datei – eine Erinnerung an die lange Reise, die das Buch vom Verleger zu einer Bibliothek und weiter zu Ihnen hinter sich gebracht hat.

Nutzungsrichtlinien

Google ist stolz, mit Bibliotheken in partnerschaftlicher Zusammenarbeit öffentlich zugängliches Material zu digitalisieren und einer breiten Masse zugänglich zu machen. Öffentlich zugängliche Bücher gehören der Öffentlichkeit, und wir sind nur ihre Hüter. Nichtsdestotrotz ist diese Arbeit kostspielig. Um diese Ressource weiterhin zur Verfügung stellen zu können, haben wir Schritte unternommen, um den Missbrauch durch kommerzielle Parteien zu verhindern. Dazu gehören technische Einschränkungen für automatisierte Abfragen.

Wir bitten Sie um Einhaltung folgender Richtlinien:

+ *Nutzung der Dateien zu nichtkommerziellen Zwecken* Wir haben Google Buchsuche für Endanwender konzipiert und möchten, dass Sie diese Dateien nur für persönliche, nichtkommerzielle Zwecke verwenden.

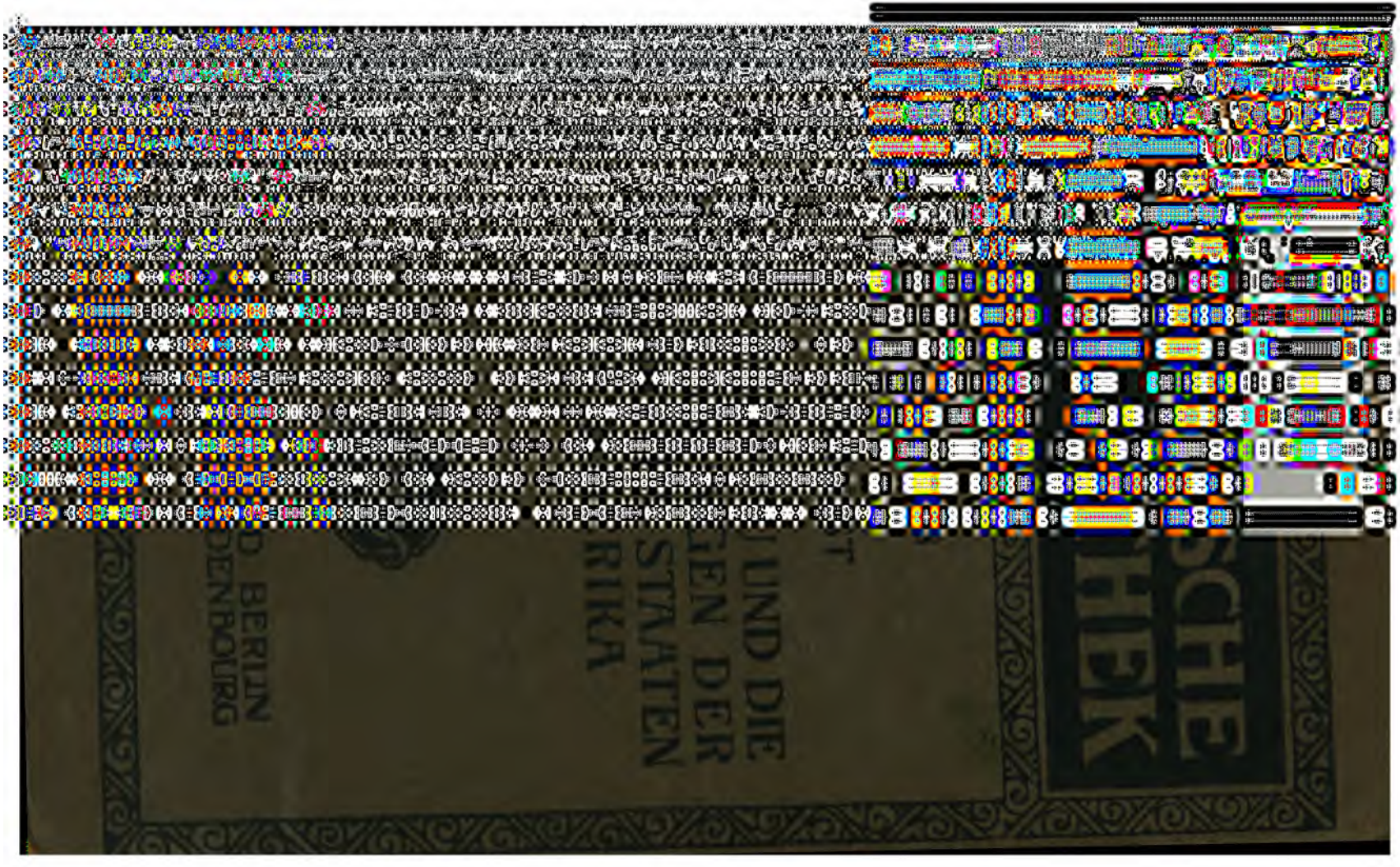
+ *Keine automatisierten Abfragen* Senden Sie keine automatisierten Abfragen irgendwelcher Art an das Google-System. Wenn Sie Recherchen über maschinelle Übersetzung, optische Zeichenerkennung oder andere Bereiche durchführen, in denen der Zugang zu Text in großen Mengen nützlich ist, wenden Sie sich bitte an uns. Wir fördern die Nutzung des öffentlich zugänglichen Materials für diese Zwecke und können Ihnen unter Umständen helfen.

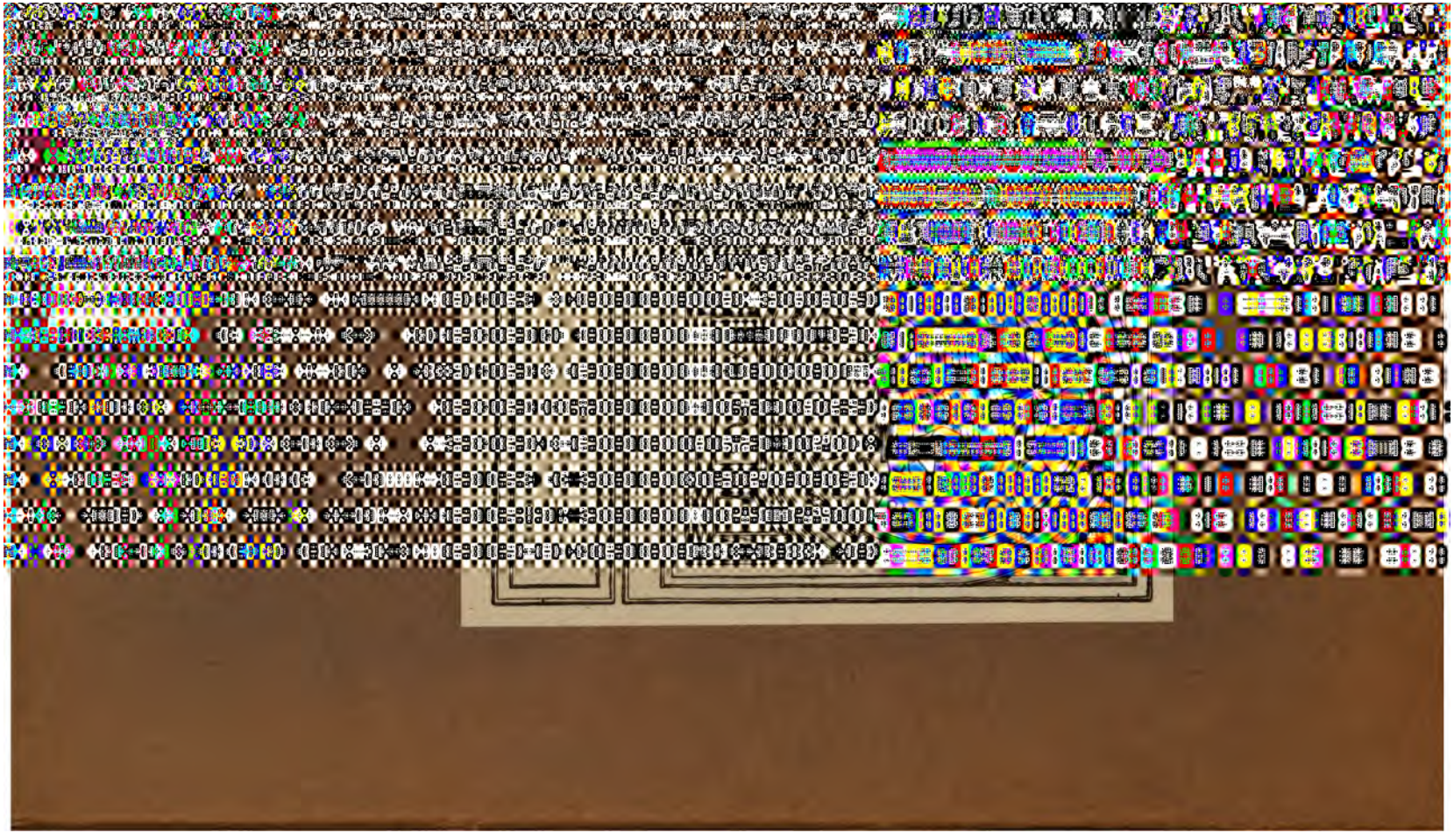
+ *Beibehaltung von Google-Markenelementen* Das "Wasserzeichen" von Google, das Sie in jeder Datei finden, ist wichtig zur Information über dieses Projekt und hilft den Anwendern weiteres Material über Google Buchsuche zu finden. Bitte entfernen Sie das Wasserzeichen nicht.

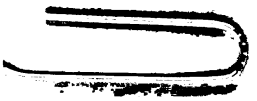
+ *Bewegen Sie sich innerhalb der Legalität* Unabhängig von Ihrem Verwendungszweck müssen Sie sich Ihrer Verantwortung bewusst sein, sicherzustellen, dass Ihre Nutzung legal ist. Gehen Sie nicht davon aus, dass ein Buch, das nach unserem Dafürhalten für Nutzer in den USA öffentlich zugänglich ist, auch für Nutzer in anderen Ländern öffentlich zugänglich ist. Ob ein Buch noch dem Urheberrecht unterliegt, ist von Land zu Land verschieden. Wir können keine Beratung leisten, ob eine bestimmte Nutzung eines bestimmten Buches gesetzlich zulässig ist. Gehen Sie nicht davon aus, dass das Erscheinen eines Buchs in Google Buchsuche bedeutet, dass es in jeder Form und überall auf der Welt verwendet werden kann. Eine Urheberrechtsverletzung kann schwerwiegende Folgen haben.

Über Google Buchsuche

Das Ziel von Google besteht darin, die weltweiten Informationen zu organisieren und allgemein nutzbar und zugänglich zu machen. Google Buchsuche hilft Lesern dabei, die Bücher dieser Welt zu entdecken, und unterstützt Autoren und Verleger dabei, neue Zielgruppen zu erreichen. Den gesamten Buchtext können Sie im Internet unter `http://books.google.com` durchsuchen.


BERLIN
DENBOURG
UND DIE
EN DER
STAATEN
RIKA





NIV. OF
IFORNIA

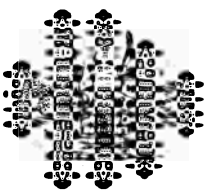
[illegible]bliothek

[illegible]er

[illegible]n Zeitschrift

[illegible]erfassungen
[illegible]von Amerika

[illegible]



[illegible] 1922
[illegible]: Oldenbourg

Montesquieu und die Verfassungen der Vereinigten Staaten von Amerika

Univ. of California

Von

Dr. H. KNUST

München und Berlin 1922
Druck und Verlag von R. Oldenbourg

K 119
K6

[illegible] gsrechtes, vorbehalten
[illegible] g, München

756

Meiner lieben Frau

747439

Vorwort.

Die Verfassung als der Ausdruck nationalen Lebens und gestaltender Faktor desselben ist für die Kenntnis eines Landes von entscheidendem Werte. Das ist um so mehr der Fall, wenn sie sich durch Originalität und ungewöhnlich lange Bewährung auszeichnet. Dies gilt von der amerikanischen Bundeskonstitution. Volle Einsicht ist aber nur möglich, wenn sich mit der sorgfältigen Analyse der Konstitution eine Darstellung ihrer Entstehung und der Motive ihrer Schöpfer verbindet. Die Frage nach Ursprung und Entwicklung geht in erster Linie die historische Forschung an, ferner aber das Staatsrecht in Theorie und praktischer Anwendung, mithin auch die Politik. Historiker, Staatsrechtslehrer und Politiker sind hier gemeinsam interessiert.

Diese Arbeit beschäftigt sich ausschließlich mit der Herkunft und Geschichte des formalen Verfassungsprinzips, d. i. der eigentümlichen Organisation der Staatsgewalt, im vorliegenden Falle nach dem Grundsatz der Dreiteilung. Die übrigen Probleme, z. B. religiöse und ökonomische Einflüsse, die Idee der Demokratie und der Selbstverwaltung, das Repräsentativ- und Föderativsystem, werden soweit berücksichtigt, als sie mit dem formalen Verfassungsprinzip in innerem Zusammenhang stehen. Letzteres wird sich freilich dabei als hervorragend bedeutungsvoll und als ausschlaggebender politischer Faktor erweisen. Ferner wird sich ergeben, daß bisher zu Unrecht die Untersuchung auf die Bundesverfassung beschränkt blieb. Das entscheidende Jahr für Annahme der Gewaltenteilung ist nicht 1787, sondern 1776, das Jahr der Virginiakonstitution.

Mit dem Interesse der Forschung verbindet sich hier ein weiterer Gesichtspunkt, der für die Geschichte und Wirksamkeit staatsrechtlicher und politischer Theorien von allgemeiner Bedeutung ist. Bei näherer Prüfung der amerikanischen Verfassung wird sich der Einfluß einer Theorie erkennen lassen, deren Inhalt deutlich über den damaligen Erfahrungskreis hinausweist und sich keineswegs restlos aus ihm ableiten läßt. Auf die Bedeutung

gewisser Theorien für die Bundesverfassung hatte schon der amerikanische Historiker A. C. Coolidge in seiner Dissertation »Theoretical and foreign elements in the formation of the American Constitution« hingewiesen. Man pflegt bei praktischen staatsrechtlichen und politischen Fragen der Theorie mit Mißtrauen zu begegnen und mit Recht, sofern es sich um unfruchtbare Spekulation handelt. Da ist es besonders bedeutungsvoll, daß sich gerade die vorsichtigen und politisch reifen amerikanischen Staatsmänner auch von theoretischen Erwägungen in gewissem Umfange leiten ließen. Das beweist nicht Doktrinarismus, sondern Vorurteilslosigkeit; denn es handelt sich hier um eine Theorie von innerer Lebenswahrheit, die der nationalen Psychologie der Amerikaner entsprach und an bereits vorhandenen staatsrechtlichen Einrichtungen Anknüpfungspunkte fand. Auf das Wesen dieser Theorie muß daher eingegangen werden.

So möchte diese Arbeit einen Beitrag zum Verständnis der amerikanischen Verfassung liefern und zugleich an einem Beispiel den fruchtbaren Zusammenhang von Theorie und Praxis veranschaulichen. Sie ist als Dissertation entstanden. Dem Geh. Reg.-Rat Herrn Professor Dr. phil. et jur. h. c. Bernheim sage ich für wertvolle Anregungen und Ratschläge sehr ergebenen Dank.

Der Verfasser.

Inhaltsverzeichnis.

	Seite
Einleitung	1—3
A. Die politischen Ideen Montesquieus	4—56
a) Darstellung	
I. Die allgemeinen Ideen	4—12
II. Die besondere Staatstheorie	12—18
b) Kritik	
I. Die allgemeinen Ideen im Urteil der Literatur	19—22
II. Die besondere Staatstheorie	
1. Ihre Einkleidung in die englische Verfassung und die monarchische Staatsform	22—29
2. Die Gewaltenteilung und die Staatseinheit	29—41
3. Ist die spezifische Gewaltenteilung Montesquieus in den tatsächlichen Verhältnissen begründet und durchführbar?	41—45
III. Die Originalität Montesquieus	46—54
B. Montesquieu und die ältesten Verfassungen der Vereinigten Staaten	57—129
a) Die Staatenverfassungen	
I. Die Analyse derselben	57—75
II. Die Staatenverfassungen und die Charters	75—83
III. Virginia oder Massachusetts (Montesquieu-Locke?)	83—88
b) Die Bundesverfassung	
I. Die grundsätzliche Annahme der Theorie Montesquieus	
1. Vorgeschichte	88—90
2. Übereinstimmung in den Grundanschauungen der Männer des Konvents mit Montesquieu	90—98
3. Das Konstitutionsprinzip	98—101
4. Zusammenfassung der ausdrücklichen Zeugnisse für den unmittelbaren Einfluß Montesquieus	101—103

Seite

II. Die Anwendung des Montesquieuschen Prinzips in der Verfassung
1. Die Legislative . . . . . 103—107
2. Die Exekutive . . . . . 107—111
3. Die Jurisdiktion . . . . . 111—115

III. Einzelstaatliche Elemente in der Bundesverfassung 115—116

IV. Die selbständigen Elemente in der Gestaltung des Prinzips . . . . . 116—119

V. Die Bundesverfassung dennoch »a faithful copy« der englischen? . . . . . 119—129

C. Die Geschichte der Verfassungen bis zur Gegenwart . . . . . 130—154
a) Die Bundesverfassung . . . . . 130—143
b) Die Verfassungen der Staaten . . . . . 143—148
c) Die Verehrung der Verfassung . . . . . 148—154

Einleitung.

Niemals ist eine solche Fülle staatlicher Neu- und Umbauten vorgenommen wie in der Gegenwart. Das Interesse für staatsrechtliche Fragen ist darum ungewöhnlich lebendig. Fast überall ist in unserm Weltteil das parlamentarische System zum Siege gelangt, und die einst übermächtige vollziehende Gewalt ist als bloßer Arm der Legislative zu einem Schatten herabgesunken. In Preußen ist auch dieser verschwunden und damit der Name eines obersten Exekutivbeamten. Die starke Konzentrierung der Staatsgewalt hat neuerdings eine entgegengesetzte Tendenz nach Differenzierung ausgelöst. Hiermit richtet sich der Blick auf Amerika, dessen eigentümliche Verteilung der Regierungstätigkeit den europäischen Staatsrechtslehrern von jeher ein interessantes Bild bot; denn in Europa hatte sich durchweg das Staatsleben in entgegengesetzter Richtung entwickelt[1]). So betrachtete man bisher die Verfassung der Vereinigten Staaten mehr als ein Kuriosum von einem Standpunkt aus, der sich der Überlegenheit der heimatlichen Staatsform bewußt war. Das Urteil beginnt sich zu wandeln, und man fängt hier und da an, die amerikanische Verfassung mit anderm Auge anzusehen, nicht nur mit dem des Forschers, der interessante Objekte wissenschaftlicher Betrachtung sucht, sondern auch mit dem des praktischen Politikers, der nach Vorbildern für das eigene Land sich umsieht. Eduard Meyer erblickt in der Verwerfung des Parlamentarismus und der Aufrichtung einer kräftigen Staatsgewalt die Leistungsfähigkeit und Größe der Union (»Die Vereinigten Staaten von Amerika«, Frankfurt 1920). Erich Brandenburg weist in Nr. 24 der Woche, Jahrgang 1920, auf die selbständige Stellung des Präsidenten der Union hin, der im Gegensatz zu schwankenden Mehrheitskombinationen die Stetigkeit der Regierung sichert[2]). Zu den Historikern gesellt sich der praktische

[1]) Hübner, S. 103, betont, daß die staatsrechtlichen Zustände Amerikas »auf das stärkste« von denen aller übrigen Verfassungsstaaten abweichen.

[2]) Professor Kahl beantragte bei der Verfassungsberatung in Weimar: Prüfung der Verfassungsmäßigkeit der Gesetze nach amerikanischem Beispiel (Hübner, S. 154).

Staatsmann. Wenn Graf Posadowsky, der lange Zeit an hervorragender Stelle im Staate gestanden hat, der gegenwärtigen Reichsverfassung die Forderung entgegenhält: »der Staat soll zerfallen in eine vollziehende, gesetzgebende und richterliche Gewalt« (Wahlrede in Halle a. S. nach der Halleschen Zeitung vom 17. 5. 1920), so macht er dadurch das Prinzip der amerikanischen Verfassung zu seinem eigenen. Eigentlich aber erneuert er nur die Theorie Montesquieus, die vergessen worden war. So führt das Studium von Verfassungsfragen heute wieder zu Montesquieu zurück. Auch die Tagesliteratur beschäftigt sich mit ihm. In einem Artikel der Magdeburgischen Zeitung vom 4. 7. 1920 »Zur Frage des Beamtentums« wird ausgeführt: »Die Dreiteilung der Gewalten der Philosophie Montesquieus bildet für jede Staatsform die Grundlage, und es will mir fast scheinen, als ob die Verkennung dieser alten Weisheit.... einen Teil der Schuld an der Zerfahrenheit des öffentlichen Lebens trägt...«[1]).

So beginnt sich der Wandel in der Beurteilung des Politikers Montesquieu zu vollziehen. Für die in den letzten Jahrzehnten übliche Kritik ist folgendes Urteil Lansons über ihn typisch: »Il reste un nom, il cesse d'être un maître... Notre démocratie échappe de plus en plus à ses cadres et à ses formules, et le réduit à n'être que le théoricien d'un passé médiocrement aimé«[2]) »L'histoire de la littérature française, Paris 1903«. (Vgl. Koch,

---

[1]) Auch in der praktischen Politik Deutschlands äußert sich heute die Reaktion gegen die Vereinigung der gesamten Staatsgewalt in einem Parlament. Im Wirtschaftsausschuß kann der Ansatz zu einer zweiten Kammer erblickt werden, die neben dem rein politischen Parlament nach Berufsständen auszubauen wäre und die wirtschaftliche Gesetzgebung übernähme. Diese Entwicklung wird von weiten Kreisen unterstützt. Es wäre das eine eigentümliche Lösung des Problems der Gewaltenteilung, freilich nicht im Sinne Montesquieus, aber doch eine Abkehr von der absoluten Gewaltenkonzentration. Überboten wird die Forderung eines besonderen Wirtschaftsparlaments neuerdings durch die Idee eines dreigliederigen sozialen Organismus als Grundlage eines dreiteiligen Parlaments mit getrennten Körperschaften für politische, wirtschaftliche und kulturelle Fragen. (Man vgl. hierzu die Artikel in Nr. 24 und 25 des »Tag« 1921 von Professor W. Rein und Reckleben.)

[2]) Wenn Millerand jetzt die Präsidentschaft unter der Bedingung angenommen hat, die allgemeine Zustimmung fand, daß die Stellung der Exekutive gegenüber der Legislative gestärkt werden müsse, nähert man sich damit wieder den »cadres« und »formules« Montesquieus. Unter Berufung auf Amerika hatte man schon vorher eine ähnliche Reform gefordert. (Vgl. Redslob »Die parlamentarische Regierung«. 1912, S. 185 und Hübner, S. 210 u. S. 214.)

Montesquieus Verfassungstheorie, S. 39: »Dagegen wird sein Werk als Überrest einer vergangenen Epoche .... schätzbar bleiben«.) Die Lebenskraft seiner Theorie ist damals unterschätzt. Sie knüpft an eine der Grundrichtungen des menschlichen Wesens an und kann darum nur verdunkelt, mißverstanden, verzerrt werden, aber nicht untergehen. Der klarste Beweis der Geschichte dafür sind die Vereinigten Staaten von Amerika. Überall anderswo stürzten die Regierungsformen oder bildeten sich um, und die Staaten wählten sich immer wieder ein neues Gewand. Hier allein erhielten sich die ursprünglichen Verfassungen im Wandel der Zeiten.

Naturgemäß erhebt sich die Frage: welches ist der Kern der Lehre Montesquieus, und wie stellt sich diese im amerikanischen Verfassungsleben dar? Die folgenden Seiten suchen eine Antwort darauf zu geben.

Montesquieus.

...een.

...ze« bittet Montesquieu ... Augenblicks oder nach ...ahren zu urteilen: »Je ... m'accorde pas, c'est de ... d'un travail de vingt ...vre entier, et non pas ... war begründet. Die ... Buch gesprochen. Das ... Werk mit einer Fülle ...er Kritik werden aber ...einseitig herausgehoben ...henden Ideen zu sehen. ...apitel des XI. Buches ...ommen und zuweilen zu ... einfach Erläuterungen ...iele waren. Das Miß- ...Berücksichtigung eines ...ure Wirkung des Buchs ...ebiet knüpft an jenes ...nis ist aber Kenntnis ...rlich.

...chriften des Verfassers ...deengehalt ist in den ...es Werk allein hat sich ...ieren; aber freilich auf ... seine Gleichgültigkeit ...as Fehlen einer klaren ...en Zeitraum der Ent- ...rrtümer und Einseitig- ... verschuldet (Lanson,

...eststellung dessen, was ...an der Einfluß seiner

Ideen behandelt wird. Es kann hier nur das Unerläßlichste angedeutet werden. Die Darstellung wird sich deshalb darauf beschränken, neben der Auffindung der Prinzipien jene Punkte hervorzuheben, die mit dem Gegenstand dieser Untersuchung in näherem Zusammenhang stehen. Namentlich wäre das besondere staatsrechtliche Programm herauszustellen, falls sich ein solches aus dem »Geist der Gesetze« gewinnen läßt.

Montesquieu schreibt im Vorwort: »Quand j'ai découvert mes principes, tout ce que je cherchais est venu à moi«. Diese Prinzipien sind nicht willkürlichen Reflexionen entnommen, sondern entstammen der Natur der Dinge: »Je n'ai point tiré mes principes de mes préjugés, mais de la nature des choses«. Er erblickt in der Natur einen ungeheuren Mechanismus, die ununterbrochene Verkettung von Ursache und Wirkung. Eine gegebene Kraft von gewisser Größe ruft eine entsprechende Wirkung hervor. Diese Erfahrung, auf das Staatsleben angewandt, gibt hierdurch dem Begründer staatlicher Einrichtungen das Mittel, gewollte politische und soziale Wirkungen zu erreichen. Der Gesetzgeber wird hier gleichsam aus dem Mechanismus der Natur herausgehoben und ihr gegenübergestellt. Der Staat gewinnt gewissermaßen den Charakter einer zu konstruierenden Maschine. Vor Willkür und Künstelei im Aufbau bewahrt den Gesetzgeber die Einsicht in die gesetzmäßigen Beziehungen von einem Lande und seiner Natur[1]) zu den Bewohnern und ihrem Nationalcharakter. Dieser »esprit général« ist das Resultat einer Fülle von Einflüssen: »le climat, la religion, les lois, les maximes du gouvernement, les exemples des choses passées, les mœurs, les manières« (XIX, 4). Dadurch werden bestimmte Staatsformen und Einrichtungen gefordert: »C'est au législateur à suivre l'esprit de la nation, lorsqu'il n'est pas contraire aux principes du gouvernement; car nous ne faisons rien de mieux que ce que nous faisons librement, et en suivant notre génie naturel«. Ist die Staatsform den natürlichen Bedingungen nicht angemessen, so würde dieser innere Gegensatz ein gesundes politisches Leben von vornherein unmöglich machen. Befindet sich aber andrerseits eine Konstitution in Harmonie mit dem Grundcharakter von Land und Leuten, so vermag sie eine starke erziehende Wirkung auf die Glieder des Staates auszuüben, so daß in steter Wechselwirkung zwischen Gesetzgebung und Volkscharakter ein kräftiges Staatsleben entsteht. Die Idee dieser Wechselwirkung, ein Gedanke

[1]) Die Natur ist der grundlegende und entscheidende Faktor in Welt und Menschheit. Sie repräsentiert das Prinzip der Notwendigkeit. Auch unter Klima versteht Montesquieu oft die gesamten physischen Einflüsse.

von großer Tragweite, wird von Montesquieu verschiedentlich vorgetragen. XIX, 26 schließt: »Nous avons vu, comment les lois suivent les mœurs; voyons à présent comment les mœurs suivent les lois«. So handelt nun das folgende Kapitel XXVII davon, »comment les lois peuvent contribuer à former les mœurs, les manières et le caractère d'une nation«. »Elles (die Gesetze) doivent être relatives au physique du pays, au climat ..., à la qualité du terrain, à sa situation, à sa grandeur, au genre de vie des peuples ... Enfin, elles ont des rapports entre elles, elles en ont avec leur origine, avec l'objet de législateur, avec l'ordre des choses, sur lesquelles elles ont établies. C'est dans toutes ces vues qu'il faut les considérer «(I, 3).

So kann von einer Überlegenheit einer Staatsform an sich über eine andere keine Rede sein. Man kann in folgendem Satz aus I, 3 das allgemeine staatsrechtliche Prinzip Montesquieus finden: »...*le gouvernement le plus conforme à la nature est celui dont la disposition particulière se rapporte mieux à la disposition du peuple pour lequel il est établi*«. Er spricht es im gleichen Kapitel noch in anderer Formulierung aus und weist seiner naturalistischen Weltanschauung gemäß besonders auf die Bedeutung der physischen Faktoren: Klima, Boden, Terrain, Größe des Landes hin (vgl. obiges Zitat aus I, 3). Damit ist der Maßstab zur Beurteilung der Staaten und der entscheidende Gesichtspunkt für die Konstituierung einer neuen Regierung gefunden.

Es ist also grundsätzlich falsch, wenn man sagt, Montesquieu fordere die konstitutionelle Monarchie oder einen Monarchen als Inhaber der Exekutive, eine erbliche Aristokratie als Träger des einen Zweigs der Legislative o. dgl. Er dringt freilich auf Vereinheitlichung der Exekutive in einer Hand. Eine erbliche Aristokratie hält er an sich weder für wünschenswert noch schädlich. Sie ist aber als »pouvoir intermédiaire« unentbehrlich in einer Monarchie: »La maxime fondamentale est: point de monarque, point de noblesse; point de noblesse, point de monarque...«[1]). »Autant que le pouvoir du clergé est dangereux dans une république, autant il est convenable dans une monarchie« (II, 4). »Les patriciens qui étaient des parties nécessaires de la constitution du temps des rois en devinrent une partie superflue du temps des consuls« (XI, 13)[2]). Die Vorstellung eines demo-

[1]) Nach A. Wahl soll darunter verstanden werden, daß »der Adel die unerläßliche Stütze gegen den Monarchen ist« (S. 130).

Gegen Wahl Montesquieu selbst, der in einem besonderen Kapitel untersucht, »combien la noblesse est portée a défendre le trône« (VIII, 9).

[2]) Die Eigentümlichkeit dieser Auffassung der römischen Geschichte steht hier nicht zur Diskussion.

kratischen König- oder Kaisertums lag Montesquieu fern. Monarch und Aristokratie kommen also für Exekutive und Legislative nur in Frage, wenn man sich für eine konstitutionelle Monarchie entschieden hat. Ob man das aber tut, ist das Ergebnis sorgfältiger Vorprüfung. Selbstverständlich ist ein willkürlicher Bruch mit der Tradition eines Landes (»les exemples des choses passées« XIX, 4) zu verwerfen. Eine gewisse Freiheit in der Wahl der Staatsform hat der Gesetzgeber nur dann, wenn er einem staatlichen Aufbau oder Wiederaufbau gegenübersteht. Die absolute Freiheit dagegen ist durch Abhängigkeit der Staatsform von materiellen und geistigen Faktoren ausgeschlossen. Allerdings hat Montesquieu eine gewisse Sympathie für die konstitutionelle Monarchie, aber nicht als Staatstheoretiker an sich, sondern als Bürger von Frankreich, der seinem Lande die freiheitlichen Institutionen des Nachbarvolkes wünscht[1]). Im übrigen zeigt er an anderer Stelle uneingeschränkte Bewunderung für die republikanische Regierungsform mancher antiken Staaten in bestimmten Perioden: »La plupart des peuples anciens vivaient dans des gouvernements qui avaient la vertu pour principe, et lorsqu'elle y était dans sa force, on y faisait des choses, que nous ne voyons plus aujourd'hui et qui étonnent nos petites âmes« (IV, 4). Nur die despotische Regierungsform als korrupt durch ihr Wesen weist er ab: »Le principe du gouvernement despotique ... est corrompu par sa nature« (VIII, 10).

Danach hätte man bei Schaffung einer Konstitution nur die Wahl zwischen gemäßigter Monarchie, demokratischer und aristokratischer Republik. Auf die Streitfrage, wem Montesquieu diese Gruppierung verdankt, und ob er sie konsequent durchgeführt hat, wird hier nicht eingegangen. Es muß aber zugegeben werden, daß er die Begriffe Demokratie und Republik nicht klar voneinander unterscheidet. Auch über die Fragen, die später viel Anlaß zum Streit boten, ob Repräsentation mit demokratischer Staatsform vereinbar sei, und ob hierdurch die Bedenken gegen die Größe einer Republik hinfallen, hat er sich nicht klar ausgesprochen. Wichtiger ist, daß Montesquieu für jeden der drei wesentlichsten Regierungstypen: Monarchie, Republik und Despotie, die treibenden Kräfte aufgesucht hat, die er als Prinzipien bezeichnet und zur Natur des Staates in Parallele stellt. Diese Prinzipien sind für jene drei Formen: Ehre, Tugend und Furcht.

Im Hinblick auf den Zweck dieser Untersuchung soll hier nur die Betrachtung des republikanischen Staatswesens eingehen-

[1]) Coolidge (S. 32): »Montesquieu contrasting in his mind the helpless confusion of the three powers in France with their separation which he exaggerated in England, made his famous generalisation«.

der berücksichtigt werden. Sein bewegendes Prinzip ist also die Tugend. Montesquieu beschreibt sie als die wahre Bürgertugend, die rechte Staatsgesinnung, »qui se dérige au bien général« (III, 4). »La vertu politique est un renoncement à soi-même, qui est toujours une chose très pénible.. On peut définir cette vertu l'amour des lois et de la patrie« (III, 5). Die echte republikanische Bürgertugend verbindet sich in der Demokratie mit der Liebe zur Gleichheit[1]): »L'amour de la démocratie est celui de l'égalité« (V, 3). Diese Tugend ist die Voraussetzung für ein gesundes republikanisches Staatswesen, namentlich für ein demokratisches. Geht sie verloren, so ist der Lebensnerv erkrankt: »Il ne faut pas beaucoup de probité, pour qu'un gouvernement monarchique ou un gouvernement despotique se maintienne ...; mais dans un état populaire, il faut un ressort de plus, qui est la vertu« (III, 3). »Ce qui ne signifie pas que dans une certaine république on soit vertueux, mais qu'on devrait l'être..., sans quoi le gouvernement sera imparfait« (III, 4). Wie diese Tugend Vorbedingung für Einrichtung einer Republik ist, so muß andrerseits bei der Gesetzgebung auf ihre Erhaltung und Stärkung hingewirkt werden. Ihre wesentlichen Merkmale sind neben Liebe zum Vaterlande und zur Gleichheit Verständnis für staatliche Einrichtungen und freudige Bereitwilligkeit zur uneigennützigen Mitwirkung in ihnen. Die wahre Republik muß sich ferner durch Reinheit der Sitten, Mäßigkeit und eine gewisse soziale Gleichheit auszeichnen. So handelt Kapitel V, 3 davon »comment on inspire l'amour de l'égalité et frugalité«. Aber ein Übermaß von Gleichheit, also mechanische Gleichmacherei, ist vom Übel. Wie jeder Staat muß sich die Republik vor den Extremen hüten: Tyrannei und Zügellosigkeit oder Anarchie. Die Gefahr der letzteren liegt in der demokratischen Republik zunächst vor. Bei ihrem Eintritt kann durch natürliche Reaktion die Tyrannei hervorgerufen werden.

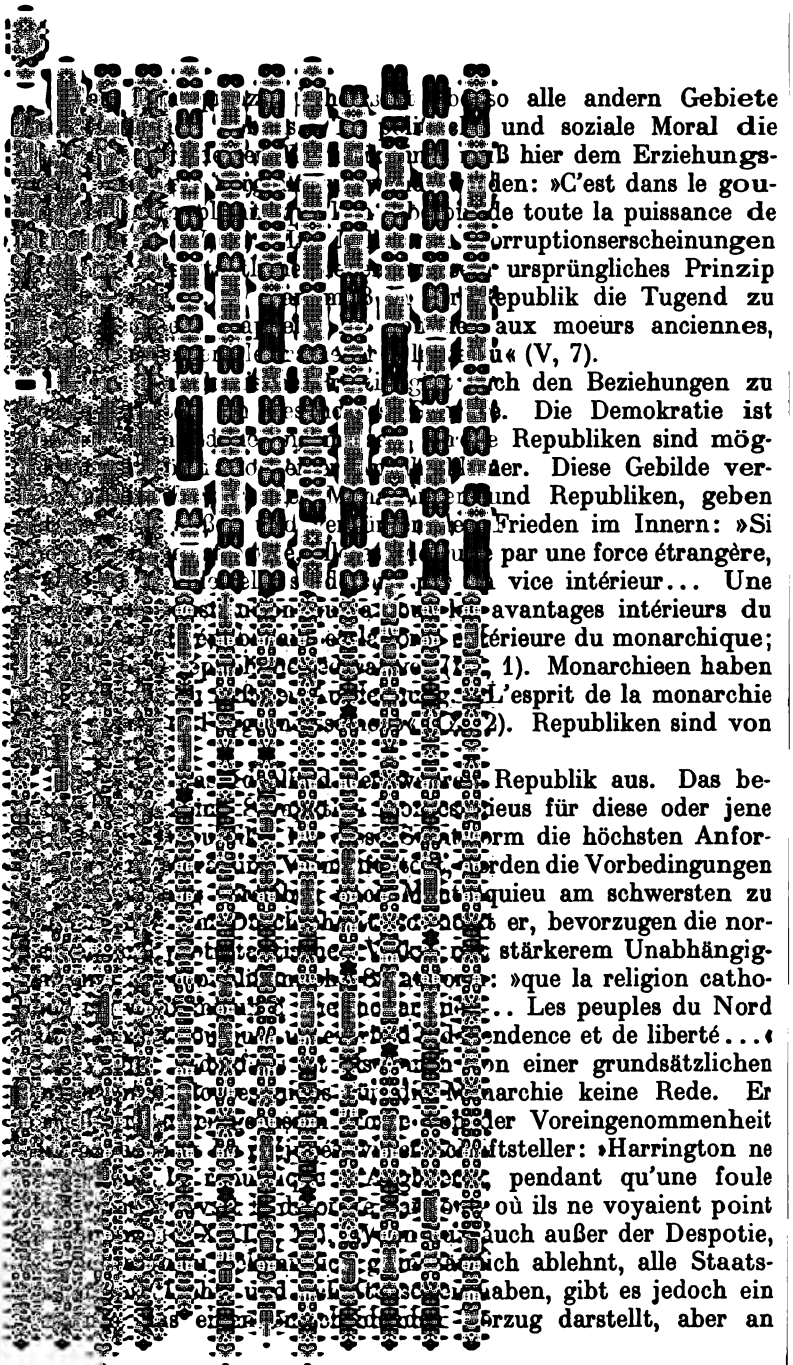
Die Zivil- und Strafgesetze beanspruchen eine besondere Sorgfalt: »Un législateur prudent prévient le malheur de devenir un législateur terrible« (VII, 16). Die Richtersprüche dürfen nur sorgfältige Interpretation der Gesetze sein. Jede Subjektivität ist eine Gefahr: »Plus un gouvernement approche de la république, plus la manière de juger devient fixe« (VI, 2). »Dans le gouvernement républicain, il est de la nature de la constitution que les juges suivent la lettre de la loi« (VI, 4). Ein Geist strenger Ge-

[1]) Montesquieu hat bei seiner Schilderung der Republik vorwiegend die demokratische Form derselben im Auge, ohne sich jedoch auf diese zu beschränken.

setzlichkeit soll die Republik durchdringen. Die Strafgesetze seien human und der Natur des Vergehens angemessen. »Dans ces états, un bon législateur s'attachera moins à punir les crimes qu'à les prévenir« (VI, 5). »Parce que les hommes sont méchants, la loi est obligée de les supposer meilleurs qu'ils ne sont« (V, 17).

Das republikanische Ideal beeinflußt auch die wirtschaftliche Gesetzgebung. Gesetze gegen den Luxus können erforderlich werden. Hohe Entschädigungen und Belohnungen sind zu vermeiden. Die indirekten Steuern sind zu bevorzugen, da die direkten Abgaben leicht als Unfreiheit empfunden werden und zu lästiger Kontrolle führen. Sklaverei ist einer Demokratie unangemessen. Bei Aufhebung derselben muß vorsichtig und allmählich vorgegangen werden. Wie im politischen, so ist auch im sozialen Leben die organische Entwicklung der hastigen und gewaltsamen Reform vorzuziehen.

Am deutlichsten muß sich der republikanische Geist in den eigentlich staatsrechtlichen Fragen geltend machen. In der Demokratie ruht die Souveränität selbstverständlich beim Volke: »Lorsque, dans une république, le peuple en corps a la souveraine puissance, c'est une démocratie« (II, 2). Die Souveränität wird mittels des Stimmrechts ausgeübt. Die Gesetze hierüber sind darum von fundamentaler Bedeutung: »Les lois qui établissent le droit de suffrage, sont donc fondamentales dans ce gouvernement. En effet, il est aussi important, d'y régler comment, par qui, à qui, sur quoi, les suffrages doivent être donnés...« (II, 2). Öffentliche Abstimmung ist vorzuziehen, da sonst Bestechungen begünstigt werden. Alle Beamten, auch Offiziere und Richter, werden am besten vom Volke gewählt: »Les ministres ne sont pas à lui, s'il ne les nomme: c'est donc une maxime fondamentale de ce genre que le peuple nomme ses ministres, c'est-à-dire ses magistrats...; il est très capable d'élire un général...; en voilà assez pour qu'il élise un préteur... Si l'on pouvait douter de la capacité naturelle qu'a le peuple pour discerner le mérite, il n'y aurait qu'à jeter les yeux sur cette suite continuelle de choix étonnants que firent les Athéniens et les Romains...« (II, 2). Je einflußreicher ein Amt, je kürzer ist seine Dauer zu bemessen: »Dans toutes magistratures, il faut compenser la grandeur de la puissance par la brièveté de la durée« (II, 3). Die Militärhoheit wird am besten der Exekutive übertragen. Ein Heer aus Berufssoldaten ist gefährlich: »Mettra-t-on sur une même tête les emplois civils et militaires? Il faut les unir dans une république et les séparer dans la monarchie. Dans les républiques il serait dangereux de faire de la possession des armes un état particulier, distingué de celui qui a les fonctions civiles...« (V, 19).



keine besondere Regierungsart gebunden ist. Auch »la démocratie et l'aristocratie ne sont point des états libres par leur nature« (XI, 4).

Die Voraussetzung jeder weisen Regierung, mag sie monarchisch oder republikanisch organisiert sein, ist das Maßhalten auf allen Gebieten staatlicher Tätigkeit: »Je le dis et il me semble que je n'ai fait cet ouvrage que pour le prouver: *l'esprit de modération doit être celui du législateur*; *le bien politique comme le bien moral se trouve toujours entre deux limites*« (XXIX, 1[1]). Das ist einer der Kernsätze Montesquieus, der seine gesamte Weltanschauung durchdringt. »Il ne faut pas mener les hommes par les vois extrêmes; on doit être ménager des moyens que la nature nous donne pour les conduire« (V, 12). Unter diesem Gesichtspunkt betrachtet Montesquieu die Geschichte: »Le projet d'Alexandre ne réussit que parce qu'il était sensé« (X, 13). Was gesund und kräftig ist, setzt sich durch; wo Form und Inhalt, Prinzip und Darstellung, Zweck und Mittel harmonisch einander angemessen sind, da herrscht ein naturgemäßer und somit guter Zustand. Jede Verletzung der Harmonie gefährdet ihn. Darum predigt Montesquieu überall: sei maßvoll! Laß Vernunft und Natur dabei deine Leitsterne sein! »La nature est juste envers les hommes« (XIII, 2). »Les connaissances rendent les hommes doux, la raison porte à l'humanité« (XV, 3). Selbst ein Übermaß von Tugend und Vernunft ist nicht zu wünschen: »...l'excès même de la raison n'est pas désirable« (XI, 6). »La vertu même a besoin de limites« (XI, 4). So ist freilich die Idee der Gleichheit das wirksame Element der Demokratie. Aber ein Übermaß von Gleichheit schlägt ins Gegenteil um: »Le principe de la démocratie se corrupte, non seulement lorsqu'on perd l'esprit de l'égalité, mais encore quand on prend l'esprit de l'égalité extrême« (VIII, 2).

Aus dieser Sinnesart des Schriftstellers, gestärkt durch eine bestimmte philosophische Grundanschauung, geht notwendig ein Geist unbedingter Duldsamkeit hervor, auf staatsrechtlichem und allgemein politischem wie auf religiösem Gebiet. Das Axiom der praktischen Lebensphilosophie Montesquieus, das Maßhalten, gegründet auf Natur und Vernunft[2]), führt in der staatsrechtlichen Sphäre zu notwendiger Rücksichtnahme auf die nationale Eigenart jedes Volkes. Damit mündet der Ideengang wieder in

[1]) »Je le dirai toujours, c'est la modération qui gouverne les hommes, et non pas les excès« (XXII, 22).

[2]) Die Freiheit des Menschen, besonders des Gesetzgebers, die sich hauptsächlich in der Vernunft offenbart, behauptet allerdings nur den zweiten Platz gegenüber der sich in der Natur manifestierenden Notwendigkeit, »les raisons humaines sont toujours subordonnées à cette cause suprême«, d. i. der Natur (XVI, 2).

den allgemeinen obersten Grundsatz ein, von dem er ausging (vgl. S. 5/6): »Le gouvernement le plus conforme à la nature est celui dont la disposition particulière se rapporte mieux à la disposition du peuple pour lequel il est établi«. Was besteht und sich behauptet, erweist sich zuletzt als gut und vernünftig. Man hüte sich also vor Schablone und Unduldsamkeit und sei maßvoll und tolerant.

II. Die besondere Staatstheorie.

So allgemein gehaltene Ideen können nun wohl das Staatsrecht befruchten, aber schwerlich zu konkreten Formen und Einrichtungen führen, die einer Verfassung ein charakteristisches Gepräge geben. Mit dem Prinzip der Mäßigung und Duldung kann kein fester Plan für einen Verfassungsbau entworfen werden. Der Grundsatz der weitgehenden Abhängigkeit von dem Land und seinen Bewohnern führt vielmehr zu einer Relativität des Maßstabes, die jeden Gedanken an eine an sich wertvolle Verfassung auszuschließen scheint. Man müßte es danach grundsätzlich unterlassen, Einrichtungen anderer Nationen zu entlehnen; denn die Verfassung hat allein aus dem eigenen Volkstum herauszuwachsen. Nur bei ganz gleichen Bedingungen wären Nachahmungen möglich, ein Fall, der streng genommen nie eintritt. Indessen ist Montesquieu über seine vorsichtige Zurückhaltung hinausgegangen und hat seine Vorliebe für eine konkrete Verfassungsform bekundet. Das widerspricht nicht seinem obersten Grundsatz von der notwendigen nationalen und physischen Bedingtheit einer Verfassung. Gewiß ist gerade diese oder jene Verfassung für dies oder jenes Land die beste; aber vielleicht nur darum, weil es für eine wertvollere nicht reif ist. Die recht gewählten Verfassungen müssen der jedesmalige Ausdruck der Kulturstufe eines Landes sein[1]). So könnte man in einem bestimmten Falle die Verfassung eines Landes gutheißen, aber bedauern, daß die Bedingungen für eine bessere Staatsform nicht gegeben sind. Montesquieu, eine Persönlichkeit von ausgeprägter Eigenart und einer festen Weltanschauung, hat natürlich mit seiner Bevorzugung einer bestimmten Verfassung nicht zurück-

---

[1]) Kant glaubte, daß sich im Verfassungsleben der Fortschritt des Menschengeschlechts offenbare.

Mommsen (»Römische Geschichte« II, S. 452) erklärt anderseits die Absicht des Polybios, »aus der Vortrefflichkeit der Verfassung die Erfolge Roms abzuleiten«, für »törichte politische Spekulation«.

Ähnlich wie Kant die gesamte idealphilosophische Geschichtsbetrachtung (vgl. Bernheim, »Geschichtsforschung . . .« 1880, S. 25ff.).

halten können. Die Grundsätze der Mäßigung und Duldung führen ihn zum Ideal einer Regierung, die sich unnötiger Eingriffe in die Rechte der Persönlichkeit enthält, Willkür und Mißbrauch der Gewalt vermeidet, duldet, was nicht den Interessen anderer und des Staatsganzen widerstreitet, und einen gesetzlichen Rahmen schafft, innerhalb dessen freie Betätigung erlaubt ist. Nicht Laune und Willkür, nicht Herrschsucht und Zuchtlosigkeit triumphieren, sondern die Gesetze haben zu sprechen. Das ist der Sinn seiner Äußerungen und vielfachen Definitionen auf diesem Gebiet. Er sucht den viel mißbrauchten Freiheitsbegriff gegen Mißdeutung zu schützen: »..chacun a appelé liberté le gouvernement qui était conforme à ses coutumes ou à ses inclinations« (XI, 2). »On a confondu le pouvoir du peuple avec la liberté du peuple«. »La liberté est le droit de faire tout ce que les lois permettent, et si un citoyen pouvait faire ce qu'elles défendent, il n'y aurait plus de liberté, parce que les autres auraient tout de même ce pouvoir« (XI, 3). »Une constitution peut être telle que p rsonne ne sera contraint de faire les choses auxquelles la loi ne l'oblige pas, et à ne pas faire celles que la loi lui permet« (XI, 4). Es ist im allgemeinen der Standpunkt des Liberalismus oder auch die Idee des Rechtsstaates. Um den vollen Wert der Forderung strenger Gesetzlichkeit zu würdigen, muß man wieder erwägen, daß die gesamten Gesetze nur Ausdruck des Nationalgeistes (esprit général), somit auch des Nationalwillens (volonté générale) sein sollen.

Das ist Montesquieus Ideal der politischen Freiheit[1]). Wie gelangt Montesquieu von seinen allgemeinen philosophisch-politischen Anschauungen zum Freiheitsbegriff? Er betrachtet das Schicksal des Einzellebens und das Weltgeschehen als Resultat des Ineinandergreifens von Notwendigkeit und Freiheit, wofür er die konkreten Faktoren: Natur und Vernunft, einzusetzen pflegt. Der Notwendigkeit räumt er einen gewaltigen Anteil an der Weltentwicklung ein, und manchmal scheint es, als ob dabei für die menschliche Freiheit kaum noch Platz ist. Es scheint aber nur so; denn sobald er sich praktischen Fragen zuwendet, tritt er um so nachdrücklicher für den starken Einfluß des Menschen selbst auf die Geschicke der Völker ein. Die Gesetzgeber, dank dem überlegenen Intellekt und der Einsicht in das Wesen der Gesetzgebung, werden zu Führern. Das Re-

[1]) Auch nach Hegel werden im Staat Notwendigkeit und Freiheit versöhnt. »So macht er die Entwicklung der politischen Freiheit zum Kriterium des geschichtlichen Fortschritts« (s. Bernheim, »Geschichtsforschung...«, 1880, S. 35ff.).

sultat ihres Scharfsinns, die Konstitution, entscheidet über das Geschick und Glück der Völker. Man wirft Montesquieu sogar vor, die Bedeutung gesetzgeberischer Maßnahmen überschätzt und dadurch die phantastischen Erwartungen vieler »Gesetzesmacher« begünstigt zu haben[1]). Diese Torheiten sind nicht seine Schuld, sondern die der Oberflächlichkeit mancher Politiker, die in ihrem Gesetzgebungseifer die starke Gebundenheit aller menschlichen Tätigkeit an physische Bedingungen, die von Montesquieu so nachdrücklich betont wird, übersahen.

Wenn Montesquieu die Merkmale der politischen Freiheit gerade an einer Monarchie veranschaulichte, vorher aber das Prinzip der »freien Regierung«, d. i. das Prinzip der Tugend, in der Republik verwirklicht sah, so ist dieser Widerspruch nur ein äußerer, hervorgerufen durch Schwankungen in der Terminologie. Der Begriff »Republik« wird von Montesquieu nicht überall gleichbedeutend gebraucht. Auch das Deutsche Reich hat er eine Republik genannt (IX, 1). In den ersten Büchern schließt er sich an die Aristotelische Terminologie an; später tritt an Stelle des mehr äußeren Gegensatzes von Republik und Monarchie ein solcher von freien und unfreien Staaten. Das Prinzip der Republik, »die Tugend«, gilt für die »freie Regierung« überhaupt.

Wie verhalten sich Tugend und Freiheit? Jene ist das dynamische Prinzip des freien Staates, diese ein erstrebenswerter Zustand, das Resultat staatlicher Maßnahmen, das nur erreicht wird, wenn die durch die Gesetze gewährte Freiheit getragen ist von der politischen Tugend der Staatsbürger, die sich in williger Einfügung in die Erfordernisse der staatlichen Gemeinschaft offenbart und durch verständnisvolle und hingebende Mitarbeit am Regiment Anteil nimmt. Notwendigkeit und Freiheit im Universum wiederholen sich so in der wichtigsten menschlichen Gemeinschaft, dem Staat. An die Stelle der absoluten Notwendigkeit tritt hier aber der von Menschen gesetzte staatliche Zwang, ein Sollen statt eines Müssens. Von der Beschaffenheit des von Menschenhänden errichteten staatlichen Baus hängt das Maß der Freiheit ab, das sie gewähren darf und tatsächlich gewährt. Vorbedingung für eine solche Organisation ist die politische Tugend. Freiheit und Tugend stehen also zunächst in ursächlichem Zusammenhang, der dann zu einer wohltätigen Wechselwirkung wird.

---

[1]) Lanson, S. 715: »Et notre réalisme ne peut s'empêcher d'en vouloir à Montesquieu d'avoir créé l'illusion de tous ces faiseurs de constitutions, qui croient changer le monde par des articles de loi«.

Montesquieu will also weder den schrankenlosen Staatsabsolutismus oder den »Machtstaat« noch Willkür des Individuums, sondern eine Versöhnung individueller und sozialstaatlicher Interessen. Er opfert nicht den einzelnen dem Staat und nicht den Staat dem einzelnen auf. Diese Harmonie der Individual- und Kollektivinteressen glaubt er in einer besonderen Staatsform zu erblicken, zu deren Veranschaulichung er nunmehr übergeht.

Hier verläßt er den objektiven Standpunkt des Historikers und Staatstheoretikers und wird zum Vertreter einer politischen Idee und zum praktischen Politiker, der in erster Linie seinem Lande, dann aber der ganzen Menschheit ein Programm des staatlichen Aufbaues bietet. Nach seiner Eigenart tut er das nicht in abstrakten Erörterungen, sondern durch ein Beispiel. Ein solches bietet England. Wie das Prinzip Roms die Vergrößerung, der Krieg dasjenige Spartas war (XI, 5), so ist es für England die Freiheit: »Il y a aussi une nation dans le monde qui a pour objet direct de sa constitution la liberté politique«. Wenn die Bestimmungen dieser Verfassung bei näherer Prüfung sich als gut erweisen, wird man die Bedingungen der Freiheit kennen. »La liberté y paraîtra comme dans un miroir«. Wozu also viel suchen danach? »Si on peut la voir où elle est, si on l'a trouvée, pourquoi chercher?« Harrington ging ins Reich der Utopie, als er die Oceana schrieb. »Il a bâti Chalcédoine, ayant le rivage de Byzance devant les yeux« (XI, 6). In England sei in positiven Verfassungsbestimmungen das große Problem gelöst: wie wird einem Lande die politische Freiheit verbürgt? Man hat also nur die politischen Zustände Englands zu untersuchen, die entscheidenden Züge festzustellen und gewinnt dadurch bestimmte Grundsätze, die in keiner Verfassung fehlen dürfen, wenn diese die politische Freiheit garantieren will.

Unter diesem Gesichtspunkt ist die berühmte Schilderung der staatsrechtlichen Verhältnisse Englands (XI, 6) zu verstehen. Sie will keine erschöpfende Darstellung sein, sondern das Typische festhalten. Dabei ist zu beachten, daß wir hier offenbar keine historische und staatsrechtliche Untersuchung vorhandener Verhältnisse von wissenschaftlicher Exaktheit vor uns haben, sondern eine neue und kühne Staatstheorie im Gewande eines Beispiels[1]).

[1]) Montesquieu wurde auf das Beispiel Englands geführt, weil er dort die erforderliche Übereinstimmung zwischen Staatsordnung und Nationalcharakter, der natürlich physisch bedingt ist, zu finden glaubte: »Je dis que les mœurs et les manières de cette nation devraient avoir un grand rapport à ses lois« (XIX, 27).

Die Grundzüge sind festzuhalten[1]):

Legislative, Exekutive und richterliche Gewalt sind nicht nur begrifflich zu trennende, voneinander verschiedene Formen der Regierungstätigkeit, sondern faktisch zu trennende Funktionen der Staatsautorität und verschiedenen (in der Rechtssprache »physischen« oder »moralischen«) Personen oder Gruppen zu übertragen. Die Legislative wird von zwei Körperschaften mit gleichen Rechten ausgeübt. Die erste Kammer gehört einer erblichen Aristokratie, die zweite dem Volk, das durch erwählte Repräsentanten an der Gesetzgebung teilnimmt. Ein Privilegium der Volkskammer besteht in der Prärogative bei Finanzgesetzen. Beide Kammern wirken regulierend aufeinander und verbürgen so eine gleichmäßige und gründliche Gesetzgebung. Im Gegensatz zur Legislative, deren Vorzüge Stetigkeit und Bedachtsamkeit sein müssen, wird die Exekutive einem kleinen Kollegium, am besten einem einzelnen übertragen, da auf diesem Gebiet Schnelligkeit, Einheitlichkeit und Energie der Ausführung gefordert werden. Selbstverständlich gebührt diese Regierungsgewalt in der Monarchie einem König. Die Exekutive nimmt an den Debatten der Legislative nicht teil. Es mag zulässig sein, daß sie Gesetze vorschlägt, obschon das keineswegs ein ihr zukommendes Privilegium ist: »La puissance exécutrice ne faisant partie de la législative que par sa faculté d'empêcher, elle ne saurait entrer dans le débat des affaires. Il n'est pas même nécessaire qu'elle propose...« (XI, 6).

Von beiden Gewalten unbedingt zu trennen ist die richterliche Tätigkeit: »Le chef d'œuvre de la législation est de savoir bien placer la puissance de juger; mais elle ne pouvait être plus mal que dans les mains de celui qui avait déjà la puissance exécutrice« (XI, 11); und »quoique la puissance de juger ne doive être unie à aucune partie de la législative...« (XI, 6). Die wesentlichen Organe der richterlichen Gewalt sind die Schwurgerichte; die Geschworenen werden vom Volk gewählt[2]).

---

[1]) Sie finden sich im wesentlichen in XI, 6. Für eine eingehendere Darstellung s. F. Haagen, »Der Einfluß Montesquieus und Rousseaus auf die Kodifikation der französischen Verfassungen 1789 bis 1804«. Dissertation Greifswald, 1912.

[2]) Ein verwandter Gedanke tritt schon im römischen Staatsrecht auf. Mommsen nennt die Geschworeneninstitutionen »die fundamentale Ordnung der Republik, wie die älteste so die dauerndste Schranke des magistratischen Imperiums«. Die Einführung der Geschworenengerichte gelte den Römern als Anfang des sich selbst regierenden Gemeinwesens. Ihr Aufhören im 3. Jahrhundert n. Chr. bezeichne das Ende des Römerstaates (»Abriß...«, S. 247).

Die grundsätzliche Trennung dieser drei Gewalten ist die unbedingte Voraussetzung für jede gemäßigte Regierung, die dem Volke die Freiheit sichern will. Das wird mit aller Schärfe hervorgehoben: »tout serait perdu, si le même homme ou le même corps des principaux ou des nobles ou du peuple exerçaient ces trois pouvoirs« (XI, 6).

Ein harmonisches Zusammenarbeiten der drei Räder der Staatsmaschine kommt aber erst zustande, wenn für gewisse Verbindungsglieder gesorgt ist: die Legislative kontrolliert die Exekutive, »elle a droit.. d'examiner de quelles manières les lois qu'elle a faites ont été exécutées«, sofern die ausführenden Beamten, die Minister, jener Verantwortung schuldig sind und zur Rechenschaft gezogen werden können. Nur die Person des Monarchen ist unverantwortlich und unverletzlich. In die Strafverfolgung teilen sich beide Kammern, indem die zweite die Anklage erhebt und die erste urteilt. Letztere darf auch noch in zwei besondern Fällen auf das richterliche Gebiet übergreifen, nämlich um harte Urteilssprüche zu mildern (Begnadigungsrecht) und die eigenen Standesgenossen vor ihr Gericht zu ziehen.

Die Exekutive ihrerseits gewinnt durch das Veto die Möglichkeit einer Korrektur der Legislative. So nachdrücklich eine positive Mitwirkung der Exekutive an der Gesetzgebung ausgeschlossen wird (XI, 6: »Si le monarque prenait part à la législation par la faculté de statuer, il n'y aurait plus de liberté«), so entschieden wird das Veto als Mittel der Selbstbehauptung (pour se défendre) gefordert. Ohne dasselbe würde die Despotie der Legislative zur Tatsache; »si la puissance exécutrice n'a pas le droit d'arrêter les entreprises du corps législatif, celui-ci sera despotique« (XI, 6).

Für die richterliche Macht sind keine besonderen Verteidigungsmittel gegenüber den beiden andern Gewalten vorgesehen. Doch wird ihre Bedeutung und Unabhängigkeit nachdrücklich hervorgehoben.

Hiernach ist das Kriterium der freien Regierung mit einem Wort die Gewaltenteilung: »Je voudrais rechercher dans tous les gouvernements modérés que nous connaissons, quelle est la distribution des trois pouvoirs, et calculer par-là les degrés de liberté, dont chacun d'eux peut jouir« (XI, 20).

Die Teilung wird innerhalb der Legislative fortgesetzt und ergibt hier Adels- und Volkskammer. Die Exekutive bleibt demgegenüber einheitlich in der Hand des Monarchen. Die richter-

---

Der englische Staatsmann erblickt in »fair trial by Jury perhaps the soul of government« (nach Carlyle, »on Heroes...«, S. 195).

b) Kritik.

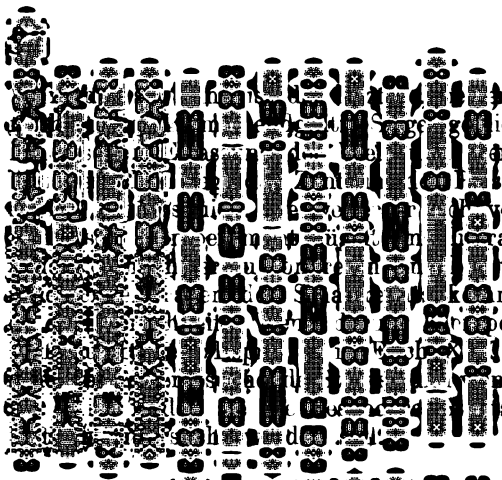
I. Die allgemeinen Ideen im Urteil der Literatur.

Bei der Kritik sind die geschichts- und rechtsphilosophischen, sowie die allgemein politischen Ideen von der positiven Verfassungstheorie zu trennen. Es handelt sich also zuerst um den Gelehrten und Forscher, bevor auf das Werk des praktischen Politikers eingegangen wird. Das Lob des ersteren ist nahezu einhellig, wenn auch der Nachdruck bald auf diese, bald auf jene Seite der Montesquieuschen Ideengänge gelegt wird. Die Mannigfaltigkeit der Lobsprüche und Charakterisierungen beweist die Vielseitigkeit und den Reichtum Montesqieus. R. v. Mohl und Buchez stellen ihn Aristoteles zur Seite. Jener sagt (Geschichte und Literatur der Staatswissenschaften. 1858. III, S. 386ff.): »Das Werk (Geist der Gesetze) ist für den Rechtsstaat beinahe von derselben Bedeutung, wie es Aristoteles' »Politik« für den klassischen Staat war und ist«. Nach Koch (»Montesquieus Verfassungstheorie...« S. 38) meint Buchez von Montesquieu, »er habe die moderne Politik begründet wie Aristoteles die al.e«. Bluntschli weist den wissenschaftlichen Fortschritt Montesquieus über Aristoteles hinaus nach (Allgemeines Staatsrecht I, S. 376). Hegel sieht in ihm den Bahnbrecher für »den echt philosophischen Standpunkt« und nennt den »Geist der Gesetze« ein »unsterbliches Werk« (bei H. Trescher, S. 472). Stahl spricht Montesquieus Verdiensten für sein System der Staatskunst unsterblichen Ruhm zu (»Geschichte der Rechtsphilosophie« I, S. 346ff.). Walcker feiert ihn als Polyhistor und politischen Propheten (»Montesquieu als Polyhistor«), und Brie rühmt ihn als den Vorläufer nationaler Rechtswissenschaft und der historischen Rechtsschule (in Treitschkes Preußischen Jahrbüchern, 1867, XIX, S. 374). E. Bernheim stellt fest (»Lehrbuch der historischen Methode«, S. 525), »daß der eigentliche Anstoß zur Entstehung der modernen Geschichtsphilosophie« nächst von Rousseau von Montesquieu ausging. Manche heben als besonderes Verdienst die Anwendung einer neuen Methode hervor. Sorel bezeichnet diese als das Beste der Leistungen Montesquieus. Gumplowicz (»Geschichte der Staatstheorien«) rühmt die Anwendung der induktiven Methode auf staatsrechtlichem Gebiet. Brie nennt ihn den Schöpfer der neuen pragmatischen Geschichtsbetrachtung. Nach E. Bernheim (S. 164) gab Montesquieu ein »eindrucksvolles methodisches Beispiel« der Vergleichung und genetischen Geschichtsauffassung. Hübner, »Die Staatsform der Republik«, S. 61, betont, daß Montesquieu »der Welt als erster das

Verständnis für die geschichtliche Entwicklung und die politische Bedeutung der Repräsentativ-Verfassung« erschloß. Hildegard Trescher zeigt in einem Aufsatze in Schmollers Jahrbuch (1918, Bd. 42), wie Montesquieu für die Entwicklung des historischen und politischen Denkens bahnbrechend wurde (S. 267), und nennt den »Geist der Gesetze« »ein Lehrbuch der Regierungskunst« (S. 281). Sie spricht Montesquieu einen starken Einfluß auf die spätere Geschichts- und Staatsphilosophie, insbesondere auf Hegel zu. Doch glaubt sie in Montesquieu einen Dualismus der Weltanschauung nachgewiesen zu haben, indem sie die Ideen vom Macht- und Rechtsstaat oder die zentralistische und liberale Idee oder auch die rationalistische und historische Betrachtungsweise einander gegenüberstellt. Montesquieu soll sogar in gewissem Sinne der geistige Vater des modernen Konservativismus und Liberalismus sein (S. 942). Demgegenüber muß bemerkt werden, daß allerdings Montesquieu kein Vertreter einer streng einheitlichen Weltanschauung von dem entschiedenen Typus ist, wie er in der Theorie entwickelt wird, wie er sich aber mehr in der Abstraktion findet als in der Vielgestaltigkeit des Lebens. Er war kein Systematiker und hat außerdem am »Geist der Gesetze« 20 Jahre hindurch gearbeitet. Durch Anwendung moderner Kategorien auf ihn wird leicht der lebendigen Persönlichkeit eines Mannes, der mitten im Strom des Lebens stand, und dem Geist einer Zeit, die zwei Jahrhunderte zurückliegt, Zwang angetan. H. Trescher zitiert das Wort (XXX, 14): »transporter dans des siècles reculés toutes les idées du siècle où l'on vit, c'est des sources de l'erreur celle qui est la plus féconde«. Sie hat nicht ganz diesen Fehler vermieden. Wenn Montesquieu Vernunft und Erfahrung (Geschichte) gelten läßt, nicht nur das eine oder das andere, so befähigte ihn dieser »Dualismus« gerade zum politischen Schriftsteller, der praktische Ratschläge geben konnte. Wohl ist das Weltbild Hegels, wie auch H. Trescher zeigt, dem Montesquieus an Geschlossenheit weit überlegen. Trotzdem oder vielmehr deswegen (wenigstens teilweise) gelangte Hegel zu Konstruktionen der Geschichte und Politik, die dem praktischen Staatsmann nichts Greifbares boten; dieser benutzt nicht Hegel, geht aber oft über ihn weit hinaus auf Montesquieu zurück.

Ein klassisches Beispiel für eine einseitige Auffassung der Persönlichkeit Montesquieus, aber zugleich für dessen Vielseitigkeit, gibt Klemperer in seinem Werk »Montesquieu«. Er weist auf die Mannigfaltigkeit und Gegensätzlichkeit der Meinungen hin. So zählt er auf, wie Montesquieu als Politiker, als Jurist, Philosoph, Gottesleugner, Plagiator, Revolutionär, Reaktionär dargestellt ist, und führt die Reihe bis zum Dutzend fort.

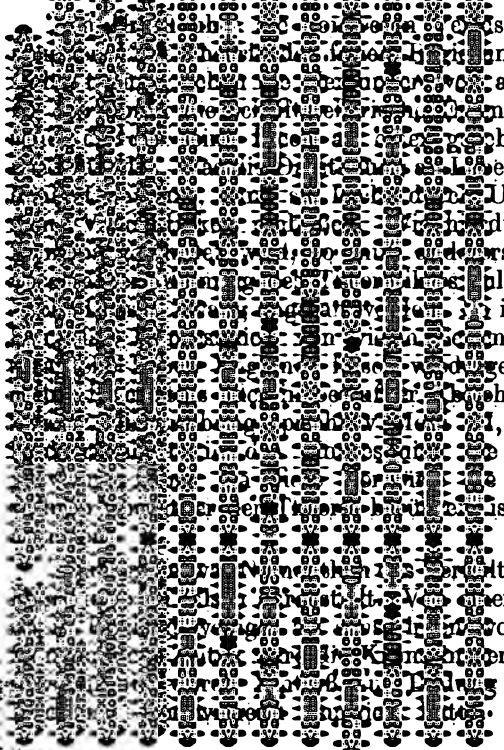
Diesem Dutzend fügt er eine neue Auffassung hinzu, die an Eigenart, aber auch an Einseitigkeit alle andern weit zurückläßt: Montesquieu soll vor allem Dichter und der »Geist der Gesetze« eine große Dichtung sein. Klemperer gibt seinem Werk das Motto: »...Ich bin ein Mensch mit seinem Widerspruch«. Dies Bekenntnis ist zum Verständnis jeder großen Persönlichkeit zu beherzigen. Es ist auch Montesquieu zu gute zu halten. Man ist aber versucht zu sagen, daß nach Klemperers Auffassung vom Dichter überhaupt, seinem Werk, von der Tragik in Welt und Dichtung, sehr viele tragische Dichter in den Kreisen der Gelehrten, besonders der Philosophen, aber auch der Staatsmänner, zu finden wären. Der Konflikt von Notwendigkeit und Freiheit, von der Stellung des Menschen im Universum, worin Klemperer das Thema des »Esprit des Lois« sieht, lebt in den Schicksalen der einzelnen und Völker, erfüllt den engen Kreis des Menschen und den umfassenden der Weltgeschichte. Vermeintliche Lösungen werden aufgegeben und neue gesucht. Jedermann empfindet jenen Widerstreit und der universale Geist oft am meisten. Montesquieu hat das Problem mit besonderer Energie erfaßt. Darauf hat Klemperer nachdrücklich hingewiesen, wenn man auch an keiner Stelle des »Esprit...« von einer »unheimlichen Steigerung des Schicksalsgedanken« sprechen kann. Montesquieu ist nicht der kalte Forscher und Rationalist oder gar Pedant, dem die Welt eine Maschine und das Menschenleben ein Rechenexempel ist. Aber Klemperer geht zu weit: Montesquieu »erstrebt nichts anderes« »als die Schaffung des eigenen Weltbildes, die Herausstellung der eigenen Sehnsucht, die Harmonisierung des eigenen Zwiespalts« (II, S. 193). Er spricht von Montesquieus »heißester Subjektivität« (S. 48), nennt sein Werk ein »qualvoll schönes Unternehmen« (S. 139), das Buch XXIII, das von der Bevölkerungsdichte handelt, »ein staatslyrisches Gedicht« (S. 226), konstatiert, daß selbst das Buch von den Steuern subjektiv und lyrisch schließt (Buch XIII) und erklärt Montesquieus wissenschaftliches Interesse an verschiedenen Stellen für eine Maske (S. 33, 40, 48). Er wird als Schwärmer (S. 40), als Romantiker (S. 290), als lyrisch gestimmter Mensch bezeichnet (S. 17), bei dem »lyrische Ausbrüche« oft nur durch angenommene Sachlichkeit (wie Paragrapheneinteilung) unterdrückt werden (S. 26). Das Buch Klemperers, ausgezeichnet durch eine sorgfältige Analyse des »Esprit...«, weckt Interesse und Verständnis für den Menschen Montesquieu, ist aber von einer staatsrechtlichen Betrachtung entschieden abzulehnen. Man darf nicht über dem Menschen den Denker und Politiker vergessen. Im »Geist der Gesetze« soll der Dichter mit dem »Menschheitshelfer« ringen.



gesagt, der Politiker,
ieben. In der politisch-
nschheit, nicht in der
önlichkeit des Schrift-
on Spekulationen ent-
rarische Einfälle unter-
über spezielle und ent-
mt, desto mehr bietet
erer den dichterischen
finden mag, der For-
nden sich dem Buch XI
stheorie, die nunmehr

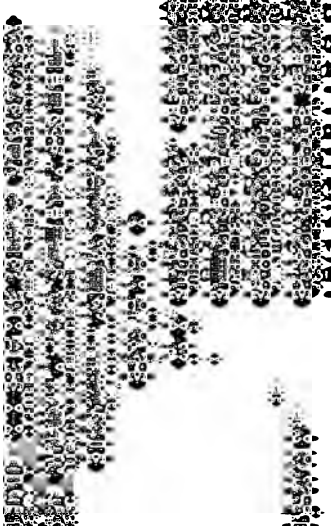
theorie.

he Verfassung und
sform.



ssungsgrundsätze Mon-
ng auf Grund der Ge-
auseinander. Zum Teil
mart Montesquieus ver-
benen Verfassung ver-
endigkeit und Anschau-
Unklarheit oder wenig-
durch die Klarheit des
erseits hier und da der
pliebe den tatsächlichen
ist es nicht verwunder-
n angeklagt wird, das
gegeben zu haben, mag
ht geschehen sein. Mit
1, 39) sogar von einem
englische Verfassung
Auffassung von dem
ist in eine Prüfung ein-

tnis von Exekutive und
er reinlichen Scheidung
o die Rede. Schon zu
er Hand der Legislative
des Ministeriums die
Insbesondere sei das



Übergewicht der Commons schon deutlich geworden. Die Krone habe seit 1707 das Veto nicht anzuwenden gewagt. Gegen die Gewaltenteilung spräche besonders das Oberhaus, das, hervorgegangen aus einem Kronrat oder Exekutivcouncil, ein Glied der Legislative wurde und als höchste Appellationsinstanz Inhaberin der obersten Gerichtsgewalt (seit 1704). Es vereinigt also einen Teil aller drei Gewalten in sich[1]). Auch habe das Königtum nicht die Legislative und richterliche Gewalt abgetreten und die Exekutive behalten, sondern auf allen drei Gebieten ziemlich gleichmäßig das Feld geräumt und nur Bruchstücke der einstigen Herrschergewalt behauptet.

Obschon diese Klarheit über die wirkliche staatsrechtliche Situation des 18. Jahrhunderts erst rückschauend nach dem bestimmt erkannten Siege des Parlaments zu gewinnen war, konnte Montesquieu diese Tendenz der englischen Verfassungsgeschichte nicht ganz entgangen sein. Aber ihm ist es eben um ein anschauliches Beispiel seiner Theorie zu tun, die er für den Eckstein einer gemäßigten, freiheitlichen Regierung hielt. Die Anregung zu dieser Theorie mag ihm in der englischen Verfassung und der Lektüre ihrer Darsteller, insbesondere Sidneys und Lockes, gegeben sein. Die Lehre von den »cheks and balances«, von den drei Zweigen der Legislative: »king, lords and commons« war ein beliebtes Kernstück englischer Staatsrechtslehrer, die im allgemeinen dem Gang der Geschichte folgten. Auch das Journal des Parlaments zeugt von dem allmählichen Auftreten der staatsrechtlichen Begriffe, die fortan eine entscheidende Rolle spielen sollten, in Praxis und Theorie. Ranke, Werke XXIV, S. 235ff.: »they began to break the question and to distinguish the word »government« into the legislative power and the executive power (Journal 654)«.

Wie ist die Entstehung von XI, 6 des »Geistes der Gesetze« zu denken? Im Lauf seiner umfassenden Studien in Büchern und im wirklichen Leben ist Montesquieu durch eigene Erwägungen und dann durch Betrachtungen der politischen Zustände Englands[2]), also durch Spekulation sowie Erfahrung und Beobachtung zu einem besonderen staatsrechtlichen Prinzip geführt, das er nun als den Grundpfeiler einer freien Regierung ansieht.

---

[1]) Ebenso Hübner, »Die Republik«, S. 85.

Derselbe, »Die parlamentarische Regierung Englands«, Tübingen 1918, S. 15: »Damit (Nichtanwendung des Veto) hatte sich die gesetzgeberische Allmacht des Parlaments durchgesetzt«.

[2]) Auch Klemperer nennt England »das beste Modell für die Darstellung des Ideals« (II, 108).

Es mag auch die Gewinnung des Prinzips umgekehrt erfolgt sein, indem er es der staatsrechtlichen Praxis entnahm, also empirisch fand, aber dann durch Spekulation zur Höhe einer Theorie erhob.

Montesquieu gibt das letztere vor, und es kann trotz aller Widersprüche seiner Theorie mit der englischen Praxis auch so sein. Marcks trifft wohl das Richtige, wenn er von einer berühmten Idealisierung der englischen Zustände spricht (»Männer und Zeiten«, II, S. 218). Man kann dieser Auffassung beipflichten; denn es handelt sich nicht um plumpe Irrtümer oder unverantwortliche Entstellungen[1]), sondern eben um eine Idealisierung zugunsten der wirksamen Darstellung einer bedeutungsvollen Theorie. Hinzu kommt seine politische Tendenz, auf die Zustände seines Landes einzuwirken[2]). Er konnte dies nur in verhüllter Form tun. So führt er seine Leser nach England, dem einzigen Lande mit Ansätzen zur Gewaltenteilung in seinem Sinne.

Aber um so dringender ist nun das Bedürfnis, Kern und Schale zu trennen, d. h. die bleibenden und typischen Elemente der Theorie von dem national und historisch Bedingten, also spezifisch englischen Bestandteilen des Bildes, zu scheiden. Ist die Idee der Gewaltenteilung an die konstitutionelle Monarchie gebunden? Montesquieu besitzt anscheinend eine Vorliebe für diese Staatsform. Daß er überhaupt Kritik am Absolutismus zu üben wagt, wenn auch noch so verhüllt, ist schon eine kühne Tat. Gebotene Vorsicht erklärt die zuweilen seltsam hypothetische Form der Darstellung, z. B. in Buch XIX (so Sorel »Montesquieu«). So weist er auch den Vorwurf zurück, als verachte er jeden Staat, der sich mit einem geringeren Maß von Freiheit als England begnügt: XI, 6 »comment dirais-je cela, moi qui crois que l'excès même de la raison n'est pas toujours désirable, et que les hommes s'accommodent presque toujours mieux des milieux que des extrémités!« Für Frankreich konnte als Vorbild damals nur die gemäßigte Monarchie in Betracht kommen. Auch ein halbes Jahrhundert später war es für die Republik nicht reif, und der von der Revolution unternommene Versuch scheiterte kläglich. Dasselbe gilt von den meisten andern Ländern im Ge-

[1]) So nennt Klemperer Montesquieu »skrupellos« ... »im Punkte des Verfälschens tatsächlicher Zustände« (II, 97).

[2]) Klemperer: »Die direkte politische Tendenz fehlt dem »Esprit ...« in keinem Augenblick (II, 218).

»Immer hat er sein Vaterland, das monarchische Frankreich, im Sinn« (II, 32).

Vgl. Wahl, »Vorgeschichte der französischen Revolution«, 1905, I, 132.

sichtskreise Montesquieus. So spricht er schlechthin von dem Monarchen als Inhaber der Exekutive. Möglich ist, daß er dies für die beste Lösung in seiner Zeit und in Europa hält, und mit Recht. Aber soviel wird hier vorläufig behauptet, daß die Monarchie auch nach Montesquieus Ansicht nicht die einzige Lösung bietet, sondern daß diese auch auf republikanischem Boden gesucht werden kann (vgl. S. 10). Was hat Montesquieu selbst darüber gesagt? (XI, 6): »La puissance exécutrice doit être entre les mains d'un monarque, parce que cette partie du gouvernement... est mieux administrée par un que par plusieurs .... Que s'il n'y avait point de monarque, et que la puissance exécutrice fût confiée à un certain nombre de personnes tiré du corps législatif, il n'y aurait plus de liberté, parce que les deux puissances seront unies«. Aus diesen Sätzen läßt sich kein Monarchismus im eigentlichen Sinne ableiten. Es kommt Montesquieu allein auf Einheitlichkeit der Exekutive und ihre Unabhängigkeit von der Legislative an. Erblichkeit wird überhaupt nicht erwähnt, worauf auch H. Trescher hinweist. Gegenüber dem Gegensatz von einheitlicher und vielköpfiger Exekutive (kollegialer Exekutive) verblaßt der von Monarchie und Republik, nicht nur für Montesquieu, sondern auch für den modernen Staatsrechtlehrer. Nach Jellinek ist die Präsidentenrepublik nur eine »Abschwächung des monarchischen Gedankens« (»Recht des modernen Staates« I, 716). »Daß das (Deutsche) Reich Republik sei«, hat kein Geringerer als Bismarck ausgesprochen (Jellinek I, S. 695). Das sagt auch Montesquieu selber in bezug auf das Deutschland seiner Zeit (IX, 1)[1]).

Auch die Unverletzlichkeit des Staatshauptes ist kein ausschließlich monarchisches Privilegium. Nach Mommsen (»Abriß« S. 197) ist »die persönliche Unverletzlichkeit ... wesentlich schon in den früheren (republikanischen) Ordnungen (Roms) enthalten«.

Ist nach Montesquieu für den Freiheitsstaat neben der konstitutionellen Monarchie auch die Republik zulässig, so läßt er anderseits auch solche Formen der Monarchie gelten, die die Freiheit nicht genügend verwirklichen (XI, 7): »les monarchies que nous connaissons n'ont pas, comme celles dont nous venons de parler, la liberté pour objet direct; elles ne tendent qu'à la gloire des citoyens de l'état et du prince; mais de cette gloire il résulte un esprit de liberté qui, dans ces états, peut faire d'aussi

[1]) Vgl. Hübner, S. 13.
Friedrich der Große Oeuvres VIII, S. 15 warnt den Kaiser, »de changer en monarchique le gouvernement démocratique qui de temps immémorial a été celui de l'Allemagne«.

grandes choses et peut-être contribuer autant au bonheur que la liberté elle-même«. Mag das auch ein Kompliment an die Adresse seines absoluten Königs sein, so hat doch H. Trescher kein Recht zu der Behauptung, daß Montesquieu die Verfassung Englands »allen Staaten als Muster empfiehlt« (S. 296). Sie widerspricht damit auch ihrer eigenen Feststellung, daß er »die Relativität aller Staatsformen und Gesetze betont«. Wie hätte auch Montesquieu für eine einzige Staatsform als Ideal eintreten können, der so nachdrücklich die Relativität hervorhebt: »Elles (die Gesetze) doivent être tellement propres au peuple pour lequel elles sont faites que c'est un grand hazard, si celles d'une nation peuvent convenir à une autre« (vgl. oben S. 5, 6 und 10). Nachdem er soeben die Gewaltentheorie dargestellt hat, untersucht er in demselben Buch XI mit vieler Gründlichkeit die antiken Republiken im Hinblick auf seine Theorie. Er stellt dabei mehrmals fest, daß die Gewaltenteilung im Rahmen der republikanischen Staatsform zuweilen in vorzüglicher Weise geregelt war (XI, 9, 13, 16)[1]: »Mais Rome avait des institutions admirables« (XI, 16)). Die Föderativrepublik hält er für eine besonders glückliche Kombination, die mit den Vorzügen der Republik die der Monarchie: Festigkeit und Sicherheit, vereinigt. Bei den nordischen und protestantischen Völkern stellt er besondere Geneigtheit für die Republik fest (vgl. oben S. 10). So fordert die Einsicht in das Ganze dazu heraus, den im Beispiel XI, 6 gegebenen Zusammenhang von Gewaltentheorie und konstitutioneller Monarchie zu lösen. Dabei entspricht es ganz der Anschauung Montesquieus, wenn mehrere europäische Staaten die Gewaltenteilung in Anlehnung an das englische Vorbild nachzuahmen

[1]) Mommsen spricht von der »ursprünglichen Dreiteiligkeit der Gemeindegewalt; in letzter Jnstanz findet sie ihren Ausdruck in dem Antrag des Magistrats, dem Beschluß der Bürgerschaft und der Bestätigung des Senats« (»Abriß...«, S. 326). Er nimmt hier also eine nach dem Subjekt und Objekt geschiedene Gewaltenteilung an, die sich freilich nicht mit der Montesquieuschen Dreiteilung deckt.

Aber auch an Anklängen an den spezifischen Charakter seiner Theorie fehlt es im römischen Verfassungsleben nicht. Nach Mommsen besteht eine wesentliche Maßnahme der Reformen des Gaius Grachus darin, daß er den bisherigen »zwei Gewalten im Staat«, der Regierung als »verwaltende und kontrollierende Instanz« und der Bürgerschaft als »legislativer Behörde« die Geldaristokratie als »richtende und kontrollierende Gewalt« zur Seite stellte (»Römische Geschichte«, 2. Aufl., II, 110).

[2]) Zu diesen »institutions admirables« Roms gehört nach Mommsen auch, »daß die Urteilfindung den Magistraten schlechthin entzogen ist«. Er rechnet es zu den »Palladien der republikanischen Ordnung« (S. 147).

suchten, also in Verbindung mit den konstitutionellen Elementen: Monarchie, Aristokratie und Demokratie, sofern dies sonst der Situation jener Länder entsprach.

Niemals hätte Montesquieu freilich revolutionäre Umwälzungen und einen gewaltsamen Bruch als Vorbedingung zur Sicherstellung der politischen Freiheit bezeichnet. Immer mahnt er die Gesetzgeber zur Anknüpfung an den Nationalcharakter und seine Schonung: »Combien il faut être attentif à ne point changer l'esprit général d'une nation« (XIX, 5), und »qu'il ne faut pas tout corriger« (XIX, 6). Also organische Entwicklung statt überstürzter und unvermittelter Reform.

Wenn v. Mohl bedauert, daß die Amerikaner den wertlosen Teil der Lehre, die Gewaltenteilung, übernommen haben, den wertvollen Bestandteil aber, besonders die Schaffung der erblichen Monarchie, verwarfen, so darf er das bei einer Wertschätzung des monarchischen und aristokratischen Elements im Staate wohl tun, aber nicht meinen, daß er sich damit in Übereinstimmung mit Montesquieu befindet, während die Amerikaner ihm untreu wurden.

v. Mohl beweist so recht mit solchen Schlüssen, wie wichtig es ist, die allgemeine Gewaltentheorie in dem konkreten Beispiel zu erkennen. Alle jene haben das nach dem Beispiele v. Mohls unterlassen, die in Montesquieu hauptsächlich den »Vater des Konstitutionalismus« sehen wollen. Die eigentliche Lehre von der Gewaltenteilung ist dabei nur im Wege. Walcker, im übrigen ein warmer Verehrer Montesquieus (vgl. S. 19), erklärt die ganze Lehre von der Gewaltenteilung für unsinnig, meint aber, daß Montesquieu für diesen »Unsinn« nicht verantwortlich gemacht werden könne. Ein grobes Mißverständnis läge hier vor. So weit geht v. Mohl nicht, die Existenz der Gewaltenlehre in Montesquieus Staatstheorie zu bestreiten. Aber er verwirft sie als wertlos (s. ob n) und erblickt das bleibend Wertvolle in der Mischung des monarchischen, aristokratischen und demokratischen Elements in konstitutionellen Staatsverfassungen[1]). Auf Grund objektiver Prüfung der Montesquieuschen Darstellung ist das offenbar eine Umkehrung des Tatbestandes. Die Gewaltenteilung zur Verwirklichung echter Freiheit ist der beherrschende Gedanke. Die Verbindung jener drei Elemente und die Verteilung der legislativen, exekutiven und richterlichen Befugnisse auf sie ist im Grunde

[1]) Das wäre freilich keine Entdeckung Montesquieus. Schon Polybios hatte die »treffliche Verfassung« Roms »aus einer verständigen Mischung monarchischer, aristokratischer und demokratischer Elemente hergeleitet« (Mommsen, »Römische Geschichte« II, 452). Mommsen bezeichnet das als eine »törichte politische Spekulation«.

zufällig, weil durch das Beispiel von England bedingt. Die geschichtlich gewordenen Größen, wie »king, lords and commons« konnte Montesquieu bei seiner üblichen historischen Darstellungsweise natürlich nicht ignorieren und mußte bei Verteilung der Gewalten daran anknüpfen. Dabei ergaben sich neben manchen Irrtümern die bekannten gewaltsamen Umdeutungen gewisser konstitutioneller Bestandteile des englischen Staatsrechts, und mit Unrecht behauptet Pietsch, daß Montesquieu »die konkreten englischen Verhältnisse zum Grundsatz erhoben habe« (S. 18). Er tat das nur mit denen, die typisch waren und somit unerläßliche Kriterien der Gewaltenteilung. Wenn G. Meyer sagt: »Eine mechanische Verteilung der Funktionen... hat in England niemals stattgefunden« (S. 103), so ist zu erwidern, daß Montesquieu das auch gar nicht behauptet hat[1]). Es kommt ihm auch nicht darauf an, ob alle Merkmale der Gewaltenteilung auf England zutreffen. Er sagt vielmehr: »ce n'est pas à moi à examiner si les Anglais jouissent actuellement de cette liberté ou non..« (XI, 6). Selbstverständlich stellte sich Montesquieu die politische Machtverteilung in England nicht als einmaligen Staatsakt gemäß einer Theorie vor, vielmehr als natürlichen, aber darum auch notwendigen Ausdruck einer staatsrechtlichen Entwicklung, die, vom Gedanken der politischen Freiheit getragen, mehr unbewußt und instinktiv zu dem tatsächlichen Zustande führte. Das hierin sich offenbarende Prinzip hat er als erster zu erkennen geglaubt. Nach seiner Überzeugung kann nun der Mensch, in diesem Falle der Gesetzgeber, die richtig erkannte Tendenz der Entwicklung beeinflussen und dem Prinzip auch in solchen Staaten zum Siege verhelfen, in denen der Wille zur politischen Freiheit auf Grund aller Bedingungen vorhanden ist.

Als »Vater des Konstitutionalismus« ist also Montesquieu nicht richtig charakterisiert (Geyer in Holtzendorffs Enzyclopädie der Rechtswissenschaft. 1882, S. 21). Den Konstitutionalismus hatte die Geschichte längst erzeugt. Das Beispiel Englands zeigt das. Montesquieus Darstellung hat zwar manche Anregung zur Nachahmung des englischen Systems gegeben; daß er aber heute noch wirkt, daß seine Theorie außerordentlich lebendig ist, verdankt sie der Schaffung eines neuen Regierungsprinzips, auch Konstitutionsprinzip genannt, wobei man aber nicht an den staatsrechtlichen Begriff des Konstitutionalismus denken darf. Es muß eben ein für allemal der Gedanke der Mischung von

[1]) Vgl. R. Gneist, »Englands Verfassungsgeschichte«, Berlin 1882, S. 711: »Zum ersten Male war hier in der Geschichte in einem großen Staatswesen der volle Begriff der Freiheit verwirklicht«.

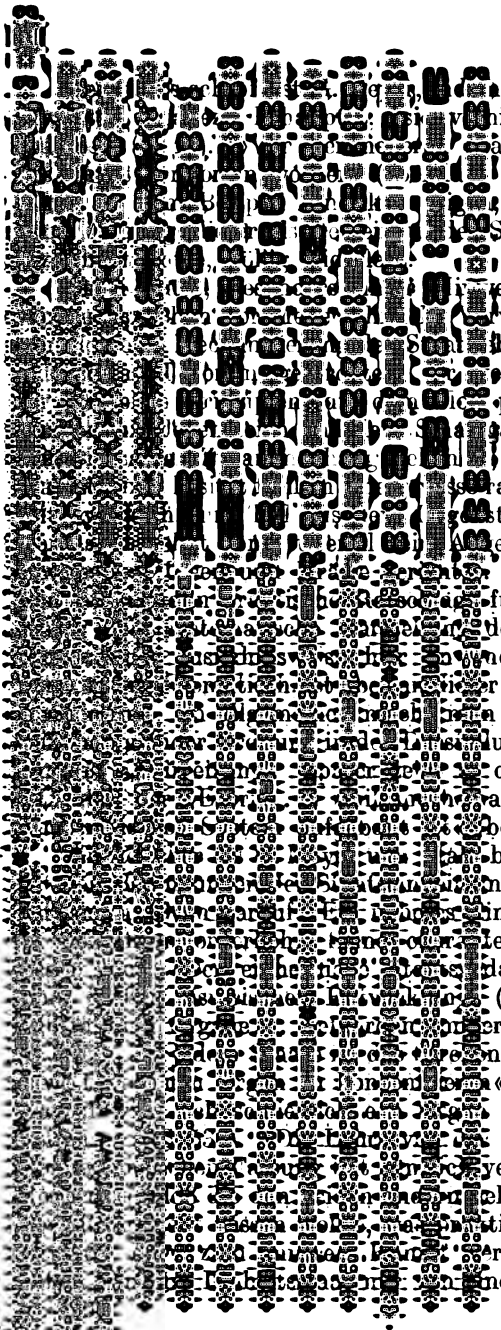
Monarchie, Aristokratie und Demokratie als Voraussetzung der Gewaltenteilung preisgegeben werden, weil das nur eine zeitlich und national bedingte Grundlage für die Gewaltenteilung ergeben würde. So eben fallen auch die Vorwürfe von Mohl und G. Meyer in sich zusammen. Wie sehr die Einwände des letzteren von dem widerlegten Irrtum beherrscht sind, beweisen seine Ausführungen über diesen Gegenstand im »Lehrbuch des deutschen Staatsrechts«, S. 124ff. Er scheint fast einen Gegensatz zwischen Demokratie und Gewaltenteilung anzunehmen. Das Gegenteil ist richtig, wie später noch eingehender gezeigt werden soll. Das Verfassungsprinzip, von seinem Beiwerk befreit, wird so freilich rein formal, aber dadurch um so brauchbarer als allgemein anwendbares Prinzip in der Hand von Staatsmännern, die eine Verfassung schaffen wollen, die die Freiheit begründen und sichern soll.

Die entscheidenden und für immer gültigen Züge der Montesquieuschen Verfassungstheorie seien darum zusammengefaßt (vgl. S. 16, 17 und 18):

Die Staatsgewalt ist auf Legislative und Exekutive verteilt, neben welche die Rechtsprechung als dritte Gewalt tritt. Alle drei Faktoren sind möglichst selbständig und voneinander unabhängig zu gestalten. Durch das Veto der Exekutive und ihre Verantwortlichkeit der Legislative gegenüber regulieren beide entscheidenden Staatsgewalten einander. Der Exekutive kommt Einheitlichkeit zu, die Legislative beruht auf dem Zweikammersystem. Das wesentliche Organ der Rechtsprechung sind die Schwurgerichte.

2. Die Gewaltenteilung und die Staatseinheit.

Beruhen die bisherigen Einwände auf besonderen Auffassungen und Deutungen des Systems, so greift eine andere Kritik das Zentrum desselben an, das Prinzip der Gewaltenteilung selbst. Während hierbei die einen sagen, es gefährde die Staatseinheit, und es als politisch in hohem Grade bedenklich bezeichnen, erklären andere die Dreiteilung für undurchführbar, weil innerlich widerspruchsvoll und der Logik der Tatsachen widerstreitend. Zunächst ist der Vorwurf zu prüfen, daß die Gewaltenteilung die Staatseinheit gefährde. Vom Standpunkt seiner extrem rationalistischen Theorie erhob schon Rousseau den Einwand. Wahl bezeichnet seine Polemik »als höchst verständnislos« (I, 441). Aber diese Kritik seitens Rousseaus nahmen später G. Meyer, Stahl, Jellinek und andere mit verschiedenen Begründungen wieder auf.



Zur Beurteilung dieser Sätze gehört Kenntnis von Jellineks Staatsbegriff: »Der Staat ist die mit ursprünglicher Herrschermacht ausgerüstete Verbandseinheit seßhafter Menschen« (S. 173). Jellinek will ihn als »Rechtssubjekt« auffassen (S. 162). Er verselbständigt den Staatsbegriff in einem Grade, daß er lebhaft an die Platonischen Ideen erinnert und wie diese ein nahezu selbständiges Leben führt, obschon sich der Autor entschieden dagegen verwahrt (S. 174). Der Staat sei weder ein Organismus noch dem Volke gleichzusetzen (S. 138); denn nicht die Summe von Einzelindividuen, sondern die organisierte Volksgemeinschaft ergebe erst den Staat. Die Staatsgewalt sei nicht weiter ableitbare Herrschergewalt (S. 475/76). Sie sei einheitlich und unteilbar (S. 482). Daraus folge notwendig das Dasein von Staatsorganen (S. 530); denn zwar nicht die Gewalt, wohl aber die Zuständigkeiten sei verteilbar (S. 487). Wie in absoluten Monarchien der Fürst, so sei in Demokratien das souveräne Volk auch nur Organ, freilich primäres Organ der Staatsgewalt (S. 532), keineswegs Träger derselben (S. 538). Das Parlament sei ein sekundäres, der Monarch aber stets ein primäres Staatsorgan.

Diese Darstellung hat die Vorzüge und Mängel der streng juristischen Betrachtung und verbindet scharfe begriffliche Erfassung mit Abstraktionen, die trotz aller Bemühungen dem wirklichen Leben mit seiner Mannigfaltigkeit nicht gerecht werden. Zwar will Jellinek nicht den Vorwurf gegen Montesquieu erheben, daß er durch die Gewaltenteilung gleichgültig und unachtsam hinsichtlich der Staatseinheit verfahre. Doch habe er die verhängnisvollen Konsequenzen seiner Lehre nicht erkannt. Sein Scharfblick habe hier versagt. Mehrere Autoren haben diese Kritik zu entkräften gesucht, indem sie nachwiesen, daß Montesquieu keine starre Gewaltenteilung wolle. Rehm und Schmidt sind soweit gegangen, zu behaupten, daß für Montesquieu die Verschmelzung eine ebenso große Rolle spiele wie die Teilung. Jellinek bemerkt dazu ironisch, es fehle nur noch der Versuch, »daß Montesquieu als der Erfinder von der ausschließlichen Gewaltenfusion gepriesen wird« (»Eine neue Theorie...« Zeitschrift für Privat- und öffentliches Recht XXX, 1 bis 5). Aus einem mißverstandenen Wort Montesquieus konstruierte Rehm, wie Jellinek zeigt, die Forderung nach einer »fondation« der Gewalten und übersetzt das seltsamerweise mit Verschmelzung. Schmidt überbietet diesen Irrtum noch. Klemperer und H. Trescher nehmen einen vermittelnden Standpunkt zwischen Rehm und Schmidt einerseits und Jellinek anderseits ein. H. Trescher sucht von dem Gedankengang jener beiden wenigstens

eine ideelle Verschmelzung zu retten (S. 292 Anm.). Dieser Standpunkt verschleiert nur den Gegensatz.

Rehm verteidigte seinen Standpunkt gegen Jellinek in der gleichen Zeitschrift; er gesteht zu, daß von Montesquieu wohl eine rechtliche Trennung scharf ausgesprochen sei, aber doch eine gegenseitige politische Beeinflussung von Legislative und Exekutive stattfände. Wie vorher auf die »fondation« Montesquieus beruft er sich jetzt auf die »separated« gegenüber den »joined powers« bei Locke, um zu beweisen, daß dieser in der Trennung entschiedener ist als Montesquieu. Jellinek widerlegt in einem weiteren Aufsatz nochmals den Standpunkt Rehms.

Zu dieser Polemik ist zu bemerken: die Interpretation einzelner Ausdrücke beweist nichts. Man muß auf den Sinn des Ganzen sehen, die Motive der Autoren erforschen und sich hinsichtlich der Bedeutung der von ihnen vor 200 und mehr Jahren gebrauchten sprachlichen Wendungen eher auf die Auffassung der Zeitgenossen als auf gegenwärtige Interpretationen verlassen. Die Zeitgenossen aber geben Jellinek Recht gegenüber Rehm. Ferner: Locke beschreibt eine tatsächliche politische Situation und will zeitgenössische Vorgänge nachträglich theoretisch rechtfertigen. Ein Hauptmerkmal der staatsrechtlichen Lage war die Mischung der Gewalten. Montesquieu sucht nun nach Sicherungen der politischen Freiheit und erblickt sie in der Gewaltentrennung. Voraussetzung für eine wirksame Trennung ist Selbständigkeit und grundsätzliche Unabhängigkeit. Politische Beeinflussung (nicht rechtliche) ist keineswegs ausgeschlossen, vielmehr durch das Gesamtinteresse des Staates geboten. Locke blickt in staatsrechtlicher Beziehung, soweit es sich um konkrete Organisation handelt, kaum über seine Zeit hinaus. Montesquieu aber will ein Ideal aufstellen, ein Programm für die Zukunft geben, um mit Ranke zu sprechen.

Gerade darin, daß er in der Hervorhebung der trennenden Momente und der Selbständigkeit so entschieden von den englischen Verhältnissen abweicht, zeigt sich, worauf er den entscheidenden Wert legt. So ist er auch von praktischen Staatsmännern stets verstanden, besonders von seinen Zeitgenossen wie vom gesamten 18. Jahrhundert, und eigentlich haben hier nur die neueren Theoretiker ein Mißverständnis hervorgerufen. Die französische Verfassung von 1848 erklärt Art. 19 »la séparation des pouvoirs est la première condition d'un gouvernement libre«[1]).

[1]) Mounier (bei Redslob, S. 232) im Jahre 1789: »C'est une vérité incontestable que la réunion des pouvoirs détruit entièrement l'autorité des lois et forme le despotisme«.

Das trifft vollkommen den Grundgedanken Montesquieus. Der Nachdruck liegt also auf der Trennung, und um diesen Tatbestand nicht zu verdunkeln, vermeide man lieber den irreführenden Ausdruck einer »ideellen Verschmelzung«.

Klemperer erklärt in dem Meinungsstreit in Übereinstimmung mit seiner Grundauffassung, dieser rühre daher, daß Jellinek und Rehm »sich auf den Ausschnitt aus einem Ganzen beschränken und diesen Ausschnitt als etwas rein Staatswissenschaftliches nehmen, und nicht als etwas Dichterisches« (S. 96). Es wäre ein Fehler, nicht die Gesamtheit der Ideen Montesquieus, wie sie im »Esprit...« enthalten sind, zu berücksichtigen. Aber die beiden Gelehrten taten recht daran, eine Staatstheorie staatswissenschaftlich aufzufassen. Das ist der einzige Weg zu ihrem Verständnis. Klemperer widerspricht selber seinem vermittelnden Standpunkt. Er sagt von der Volksvertretung, »durchaus keinen Anteil soll sie an der vollziehenden Gewalt haben« (S. 105), und weiter über die Exekutive »von der Gesetzgebung ist der Monarch ausgeschlossen«. Seine Anteilnahme daran sei nur »negativ«. Das führt aber zu keinem vermittelnden Standpunkt zwischen Jellinek und Rehm, sondern deckt sich mit der Anschauung des ersteren. Hierüber muß Klarheit geschaffen werden, da davon das Wesen der Montesquieuschen Theorie berührt wird und die Frage, die dieser Abhandlung zugrunde liegt, ob die amerikanischen Verfassungen den Kern der Doktrin tatsächlich aufgenommen haben.

Jellinek hatte »die neue Theorie« über Montesquieu als einen Vertreter der Verschmelzung der Gewalten überzeugend widerlegt. Wieder ist jemand mit einer neuen Theorie aufgetreten. Redslob erklärte in seiner »Staatstheorie der französischen Nationalversammlung von 1789«, S. 190: »Montesquieu hat als erster die Lehre von der gegenseitigen Hemmung der Gewalten aufgestellt«. Locke habe nur die Theorie von der Gewaltentrennung gekannt. — Eine Gewaltenorganisation, deren Wesen in Hemmungen zu erblicken wäre, wird keine warmen Anhänger finden; denn »Hemmung« ist etwas Negatives. Nicht die Hemmung der staatlichen Tätigkeit ist die Hauptsache, sondern ein stetes, gleichmäßiges Fortschreiten der einzelnen Organe. Nur die Verstöße dagegen durch Vordrängen eines Faktors werden »gehemmt«. Es würde mehr dem Sinn Montesquieus entsprechen, arrêter mit »regulieren« oder »korrigieren« zu übersetzen. Die Hemmung ist also nur eine gelegentliche Folge- und Begleiterscheinung

---

Robespierre (S. 280): »Tout ce qui tend à les confondre de quelque manière anéantit l'esprit public et affaiblit les bases de la liberté«.

der Teilung der Gewalten. Diese ursprüngliche und traditionelle Auffassung behält auch gegenüber der neuesten Theorie ihre Geltung.

Weit entfernt davon, die Staatseinheit anzugreifen, muß Montesquieu vielmehr als Konsequenz seiner Grundanschauungen der energische Vertreter eines straff organisierten Staates werden. H. Trescher (S. 237) meint: »Montesquieu ist durchdrungen von dem Bewußtsein, daß das gesamte Leben des Volkes eine Einheit ist«. Wir können dies Urteil auf Montesquieus Auffassung vom Staat ausdehnen, da er der Staatsidee, die ihm fast zu einer Individualität wird, alles unterordnet, auch Religion und Moral. Klemperer übertreibt freilich wieder, wenn er von Montesquieus Leidenschaft für den Staat spricht und den Staat die Gottheit nennt, »zu der er betet« (S. 112). H. Trescher indessen macht sich dies Urteil zu eigen. Sie erhebt Montesquieu wegen seiner Auffassung von der beherrschenden Stellung des Staatsgedankens zum Vertreter der zentralistischen Staatsidee oder des Machtstaates.

Das ist sehr mißverständlich. Montesquieu hat weder Zentralisierung der Regierungstätigkeit noch den Machtstandpunkt nach innen oder außen vertreten, eher das Gegenteil. Bedeuten aber die angewandten Ausdrücke etwas anderes, so hätten sie erläutert werden müssen. Als gleichberechtigt neben die Staatsidee und höher als das Machtprinzip stellt Montesquieu die Freiheit als »objet direct« des Staates. Das ist ja sein unablässiges Bemühen, Sicherungen für die Freiheit des Individuums gegenüber den Staatsnotwendigkeiten, die er durchaus festhält, zu suchen. Er will sie eben in einer besonderen Staatstheorie gefunden haben, die er XI, 6 entwickelt.

Die Kardinalforderung bleibt also: nicht Zentralisierung, sondern Dezentralisierung der Gewalt, das heißt ihrer Funktionen. H. Trescher hat aber darin vollkommen recht, daß »sich die starke Betonung des Staatsganzen wie ein cantus firmus durch Montesquieus ganzes Werk zieht« (S. 282). — Dieser Gedanke muß auch als Untergrund der Gewaltenteilung angesehen werden. H. Trescher bleibt nicht bei der zitierten Ansicht stehen. Sie interpretiert die Gewaltenteilung so: »Weil die drei Gewalten nun Teile der — freilich nur in der Idee bestehenden — gesamten Staatsgewalt sind, müssen die Interessen, in denen sie alle drei übereinstimmen, mit dem Staatsinteresse zusammenfallen« (S. 295). »Montesquieu und Hegel sind beherrscht von der antiken Staatsidee, nach der sich das Individuum dem Staate als dem Primären einzugliedern hat« (S. 940), und doch auf derselben Seite: »Montesquieu ... konstruiert einen Verfassungsmechanis-

mus, der zum extremen Rechtsstaat führt und die Einheit des Staates aufhebt« (S. 935 ähnlich). Das geschieht aber nur, wenn man dort Weltanschauungen sucht, wo Montesquieu ein praktisches Konstitutionsprinzip für die Technik des Verfassungslebens geben will, und wenn man den Gegensatz von Macht- und Rechtsstaat auf die Spitze treibt. Das hat H. Trescher getan, nicht Montesquieu (vgl. oben S. 15). Das Urteil Hegels (bei H. Trescher) ist nicht überraschend: »Mit der Selbständigkeit der Gewalten ... ist, wie man das auch im großen gesehen hat, die Zertrümmerung des Staates unmittelbar gesetzt«; Hegel konstruiert hier — wie oft — die Geschichte nach seiner Idee. Die politischen Verhältnisse Amerikas kennt er nicht: »... die unkultivierten Völker und auch Amerika repräsentieren Etappen, die der Weltgeist hinter sich hat und nicht berührt ...« (E. Bernheim »Lehrbuch der historischen Methode«, 5./6. Auflage, S. 696).

Auch Jellinek überspannt die Gegensätze. Er unterscheidet scharf zwischen einer individualistischen und kollektivistischen Staatsauffassung; das ist ein Gegensatz, der sich mit dem Problem des Verhältnisses vom Einzelnen zur Masse berührt. Jellinek scheint die Lehre der Gewaltenteilung für einen Ausfluß der individualistischen Staatsanschauung zu halten. Diese beiden Standpunkte stehen sich aber in der Staatstheorie schroffer gegenüber als im wirklichen Staatsleben; denn hier muß eine Versöhnung der Gegensätze gesucht werden, und Montesquieu hat den Versuch unternommen (vgl. oben S. 15). Das ist doch gerade der Sinn seiner Theorie. Blickt man von der Theorie ins Leben, so kann man allenfalls sagen, daß diese oder jene bestimmte Nation mehr oder weniger individualistisch denkt und sich betätigt als die andere. Davon wird die eigentliche Staatsgesinnung und das ihr zugrundeliegende Nationalgefühl praktisch jedoch wenig berührt. Die angelsächsischen Nationen nähern sich mehr der individualistischen Weltanschauung, wenigstens betätigen sie diese im staatlichen Leben. Dennoch stehen England und Amerika keinem Staat der Welt an Geschlossenheit und festem Gepräge nach. Die Gewaltenteilung hat in Amerika den Staatsgedanken sicher nicht geschädigt. Die Wirklichkeit stellt aber gegenüber der Theorie Jellineks die höhere Wahrheit dar. Sie steht mit der Theorie Montesquieus im allgemeinen in Übereinstimmung.

Aber auch von der Lehre Jellineks weicht sie nicht so weit ab, wie dieser selbst anzunehmen scheint (vgl. oben S. 30, 31). Man unterscheide nur mit Siéyès pouvoir constituant und pouvoir constitué und setze letzteren Begriff für Montesquieus allgemeinen »pouvoir« ein. Ebenso kann man an dessen Stelle Jellineks »Zuständigkeiten« treten lassen, und die Gewaltenteilung ist

auch im Sinne Jellineks gerechtfertigt. Montesquieu will nicht, wie jener anzunehmen scheint, die Staatsgewalt teilen, sondern ihre Funktionen oder die Zuständigkeiten auf physisch getrennte Personen oder Kollegien (Organe) verteilen. Diese Organe können auch gerne, wie Jellinek will, als sekundär bezeichnet werden. In den Staaten, die auf Volkssouveränität beruhen, also nahezu in allen modernen, können auch die Montesquieuschen »Gewalten« nur sekundäre Organe sein. In der Volksgemeinschaft ist das primäre Organ der Herrschergewalt gegeben. So ist Jellineks Forderung erfüllt, »daß die Einheit des Staates sich auch in der Einheit eines höchsten Organs darstelle« (S. 536), und damit sind alle seine Bedenken grundsätzlich widerlegt. Er räumt das auch für die Demokratie unter Hinweis auf Amerika ein (S. 542).

Man kann aber ruhig weitergehen und eine derartige Gewaltenteilung durch eine übergeordnete Instanz auch in nicht demokratischen Staaten für anwendbar halten. Voraussetzung allein ist die Anerkennung der Volksgemeinschaft, der alles bis zum Monarchen einschließlich eingeordnet wird. Man betrachte nur den Staat entschlossen als einen Organismus oder auch in der Sprache Jellineks die Volksgemeinde als das oberste und einheitliche Organ der Staatsgewalt. Man denke sich nun ein mehr oder weniger reich und deutlich gegliedertes Gemeinwesen, dessen Einzelgruppen oder Einzelglieder auch sehr verschiedene Bedeutung für das Ganze haben. Mechanische Gleichheit ist hier nicht zu finden und braucht auch nicht für die politische Betätigung künstlich hergestellt zu werden. So sei der Monarch der Kopf, wie schon Bluntschli es darstellt (»Allgemeines Staatsrecht« I, 574 u. 589); oder man vergleiche mit Rousseau die Exekutive dem Gehirn, die Legislative dem Herzen (»contrat social« II, ch. 11). Das Bild kann man weiter vervollständigen. Mommsen (Abriß, S. 191) bezeichnet als eine mögliche Konstruktion der Monarchie die Auffassung des Monarchen »als des höchsten Vertreters der souveränen Staatsgemeinde«. Man möge den einzelnen Gliedern im Gegensatz zur mechanischen Gleichheitstheorie einen sehr verschiedenen Wert zusprechen und danach ihre Beteiligung an der Leitung des Ganzen abstufen. So kann man für den Monarchen und die privilegierten Stände einen angemessenen Platz finden und gibt dabei die Einheit des Staates nicht auf. Sie mag sich da oder dort konzentrieren oder repräsentieren, deckt sich aber nicht mit einem Einzelnen, der Monarch ist nur der vornehmste Teil des Organismus. In einer derartigen Volksgemeinschaft muß natürlich die Verteilung der Gewalten (Zuständigkeiten Jellineks) auf getrennte Organe (pouvoirs

constitués von Sieyès, sekundäre Organe Jellineks) an die gegebene Gliederung anknüpfen. Dem Monarchen wird dabei die Exekutive zugewiesen; und ist eine geschlossene Aristokratie mit anerkannter sozialer Vorzugsstellung vorhanden, so erhält auch sie einen angemessenen Platz in der Reihe der Organe der Staatsgewalt, am besten als erste Kammer. So denkt sich Montesquieu die Organisation der Macht, da ihm die Vorstellung einer Monarchie ohne privilegierte Aristokratie (vgl. F. Naumanns »Kaiser im Volksstaat«) noch unbekannt ist[1]).

Die Entwicklung ist über diese staatlichen Formen hinausgegangen, und auch in den noch vorhandenen Monarchien ist die politische Sonderstellung der Aristokratie im Schwinden begriffen. Es ist zuzugeben, daß die Gewaltenteilung in der Monarchie größeren Schwierigkeiten begegnet als dort, wo auf geschichtlich gegebene Faktoren mit traditionellen Rechten (Dynastien, Aristokratie) nicht mehr Rücksicht zu nehmen ist, da jene Faktoren nicht vorhanden sind. Sind sie da und damit Organe der Staatsgewalt, so müssen ihnen dennoch bei Anwendung der Gewaltenteilung Opfer zugemutet werden, insbesondere wenn der Monarch sich auf eine Linie mit der Legislative stellen soll. Hierbei ist viel politischer Takt, Selbstbeschränkung und Gemeinsinn erforderlich. Aber in der Theorie ist solche Organisation der Staatsgewalt sicher widerspruchslos möglich, und in der Praxis ist schon der Versuch zur Ausführung unternommen. Das tat allerdings

[1]) H. Glagau, »Reformversuche...«, S. 35/36: »Im ausgesprochenen Gegensatz zu Montesquieu verwarfen die Ökonomisten (Physiokraten) jegliche Beschränkung der souveränen Gewalt«. Sie vertraten eine Weltanschauung, die »den alten Klassen- und Privilegienstaat durch die Schöpfung einer einheitlichen Masse von gleichberechtigten Staatsbürgern zu überwinden sucht«. Ihr Ziel ist also eine starke Monarchie ohne Aristokratie.

Im griechischen Mittelalter war tatsächlich eine volkstümliche Monarchie ohne Aristokratie gegeben. Die aufstrebende Aristokratie stärkte weder noch beschränkte sie das Königtum, sondern stürzte es. Einen originellen Versuch zur Teilung der Gewalten zeigt das spartanische Doppelkönigtum. Der eine König ist vermutlich aus der Aristokratie hervorgegangen, und der bisherige alleinige Monarch mußte mit einem andern seine Machtstellung teilen. Hier liegt also eine Trennung nach Subjekten vor ohne Rücksicht auf das Objekt der Gewalten, eine nur personale, keine sachliche Scheidung. Das ist nicht im Geiste Montesquieus, aber die Wirkung der Maßnahme erinnert an seine Motivierung der Gewaltenteilung. Vom Doppelkönigtum sagt Beloch, »Griechische Geschichte«, 1893, I, 300: »Die Rivalität zwischen den beiden Königshäusern, die nicht ausbleiben konnte, bot eine Gewähr gegen etwaige Übergriffe...«.

nicht das englische Parlament, als es 1688 den Oranier auf den Thron rief; denn es wollte natürlich seine Vorzugsstellung erhalten und ausbauen.

Die Idee einer solchen Scheidung der Gewalten unter Wahrung der Staatseinheit im Sinne Montesquieus lag aber der französischen Verfassung von 1791 zugrunde, wenn in Titre III erklärt wird: »La souveraineté est une, indivisible, inaliénable et imprescriptible, elle appartient à la nation . . .« »Le pouvoir législatif est délégué à une Assemblée nationale . . .« (Die Aristokratie hatte allerdings vorläufig ihre Rolle ausgespielt). »Le pouvoir exécutif est délégué au roi«. »Le pouvoir judiciaire est délégué à des juges élus à temps par le peuple«. Das Scheitern des Versuchs unter Verhältnissen, wo jede andere Lösung gescheitert wäre, beweist nicht, daß die Gewaltenteilung Montesquieus in der konstitutionellen Monarchie überhaupt unvollziehbar sei. Belgien wiederholte später den Versuch von 1791. Titre III seiner Verfassung handelt von den pouvoirs und beginnt: »Tous les pouvoirs émanent de la nation«. Dann erfolgt die Verteilung der Gewalten. Die großen Richtlinien wies Montesquieu. Abweichend wird aber über die gesetzgebende Gewalt bestimmt: »Le pouvoir législatif s'exerce collectivement par le roi, la chambre des représentants et le sénat« (Altmann S. 231). Allerdings bestand die Gewaltenteilung mehr auf dem Papier und verhinderte nicht die Entwicklung zum Parlamentarismus.

Jellinek knüpft an die Gewaltenteilung in der Monarchie die Bedingung, daß dann der Monarch das höchste Organ sein müsse. »Wo endlich zwei ganz selbständige, nicht in der Einheit eines primären Organs versöhnte Organe sich gegenüberstehen, wie in der konstitutionellen Monarchie, da ist der Monarch das höhere Organ gegenüber dem Volksorgan« (S. 542). Das ist nun durch die Idee der konstitutionellen Monarchie keineswegs gefordert (vgl. die belgische Verfassung). Im Sinne Jellineks ist sie auch in keinem europäischen Staate der Gegenwart verwirklicht; denn alle beruhen auf unbedingter Volkssouveränität oder geben dies wenigstens vor.[1]) Auch die Anhänger einer starken

[1]) Redslob (»Die Staatstheorie . . .«, S. 28) meint, daß auch bei Montesquieu der Ursprung aller Gewalten im Volk liegt.

Hübner, S. 15, spricht von einem »Siegeslauf der Demokratie«, S. 36, von der »gewaltigen Kraft« und dem »Wahrheitskern« der Idee der Volkssouveränität.

Nach Mommsen (»Abriß . . .« S. 191) »liegt selbst dem Prinzipat des Augustus die Auffassung der ‚souveränen Staatsgemeinde' zugrunde, als deren Vertreter nur der Monarch zu gelten hat, wenn auch als der höchste.«

Monarchie erkennen formell den Volkswillen als maßgebend an, wollen ihn aber nicht in der Gesamtsumme der Einzelwillen erblicken. So schreibt v. Falkenhausen im Grenzboten (nach dem »Reichsboten« von 1920, Nr. 509): »Der Volkswille ist etwas zwar höchst Reales, aber durchweg Irrationales, etwas, was sich nur dem Scharfblick des geborenen Staatsmannes und dem rückwärts schauenden Auge der Nachwelt offenbart«. Die Monarchisten erklären auch selber gewöhnlich, daß die Monarchie nur durch den Willen des Volkes begründet werden solle[1]). Das Volk soll also über die Staatsform entscheiden. Nach allem ist es wohl denkbar, den gescheiterten Versuch von 1791 mit besserem Erfolg wieder aufzunehmen, wobei dann aber mehr Nachdruck auf eine tatsächliche und Dauer versprechende Gewaltenteilung im Sinne Montesquieus gelegt werden müßte, als es die belgische Verfassung tut. Die Quelle der Gewalt wäre danach in jedem Falle die Volksgemeinde, und auch die monarchische Gewalt wäre nur delegiert. Nähme die Krone oder das Parlament die Gewaltenteilung vor, so würden beide versuchen, sich den Löwenanteil zu sichern, anstatt sich von reiner Sachlichkeit und Unparteilichkeit dem Prinzip zuliebe leiten zu lassen. So benutzte das englische Parlament die Neuregelung der staatlichen Machtverteilung, um 1688 seine Stellung zu stärken; die oktroyierten Verfassungen, z. B. die Charte von 1814, die preußische von 1850 und die japanische von 1889 (Altmann, S. 309) begünstigten dagegen den Monarchen. Irgendeiner Machtverteilung aber konnte sich kein Staat entziehen. In allen Monarchien drängte das zum Selbstbewußtsein erwachte Volk auf Anteil an der Gewalt. So kam es zu einer Teilung derselben, wenn auch nicht systematisch in einem einmaligen Akt vorgenommen, sondern nach und nach durch die Entwicklung und den politischen Machtkampf hervorgerufen. Die Gewaltenteilung ist demnach keine sonderbare und künstliche Idee, sondern eine geschichtliche Notwendigkeit. Montesquieu will den Königen, Staatsmännern und Völkern seiner Zeit den Weg weisen, wie sie überall da, wo die Nationen dem Prinzip der politischen Freiheit zustreben, dieser aufstrebenden Tendenz nachgeben und sie stärken und in die rechte Bahn leiten können.

Die Geschichte bietet Beispiele für prinzipiell völlige Gleichstellung des Königtums mit anderen Organen des Staats. Die spartanischen Doppelkönige waren der Kontrolle der Ephoren unterworfen, und doch bestand die Monarchie Jahrhunderte in solcher Lage.

[1]) Vgl. »Eiserne Blätter« 1920, Nr. 5. Pfannkuche sagt hier, S. 69, daß »die wirkliche Demokratie (er nennt sie auch organische) nur in Verbindung mit dem monarchischen Gedanken lösbar« sei.

Natürlich kann eine wohlüberlegte systematische Gewaltenteilung nach Montesquieus Plan erst da eintreten, wo es sich um einen Neubau des Staatswesens, z. B. nach Revolutionen und bei staatlichen Neugründungen, handelt. Letztere können erfolgen, wenn der bisherige Inhaber der Staatsgewalt einer Kolonie weitgehende Selbständigkeit gewährt (englische Dominions), ferner da, wo sich Kolonien gewaltsam vom Mutterlande losreißen oder wo sich völlige staatliche Neugründungen vollziehen. Für solche bietet die jüngste Vergangenheit zahlreiche Beispiele. Hier ist überall freie Bahn für die Anwendung der Montesquieuschen Theorie, um so mehr, je weniger dabei auf Familien und soziale Schichten mit ererbter Vorzugsstellung Rücksicht genommen zu werden braucht. Daß in solchem Falle die Volkssouveränität das erste und die Gewaltenteilung nur ein abgeleitetes Prinzip darstellt, kann Jellinek zugestanden werden.

Redslob gelangt zu einer andern Auffassung über das Verhältnis der Staatsform zur Gewaltenteilung. Er hatte in einem früheren Werk (»Die Staatstheorie . . .«) die Tatsache betont, daß auch nach Montesquieu die Souveränität beim Volke liege. Die Gewaltenteilung wäre also nicht an die Monarchie gebunden. Jetzt behauptet er in einem Buch über »die parlamentarische Regierung«: ein Staat mit Krone, Adels- und Volkskammer »habe eine natürliche Disposition zu einem Gleichgewicht der Gewalt« (S. 183). Dagegen: »die Republik hat die organische Tendenz, sich unter einer einseitigen Regierung zu konstituieren«. Er beruft sich auf Frankreich. Man denke demgegenüber an alle parlamentarisch regierten Monarchien mit der Konzentrierung fast der gesamten Gewalt in den Parlamenten und dann an Amerika. Die Erfahrung widerlegt also die Theorie Redslobs. Ihre logische Beweiskraft ist ebensowenig überzeugend. Sind Monarch und Aristokratie im Sinne Montesquieus vorhanden, so ist nicht nur die Disposition zur Gewaltenteilung da, sondern diese selbst schon gegeben. Jedes der genannten Organe: Monarch, Adels- und Volkskammer, strebt nicht nach dem Gleichgewicht, sondern nach dem Übergewicht, will nicht Organ, sondern Träger der Gewalt sein, und kein souveränes Volk steht dahinter (wenigstens nach der herkömmlichen Auffassung von der Monarchie), um hier einzugreifen. Präsident und Parlament mögen die gleiche Tendenz haben, der aber viel leichter durch das souveräne Volk entgegengewirkt wird. Also gerade die Demokratie hat eine günstige Disposition für die Gewaltenteilung. Ob diese nun tatsächlich vollzogen wird, hängt von der nationalen Psychologie ab, deren Bedeutung für dies Problem (auch für Zentralisierung oder Selbstverwaltung) von Redslob richtig hervorgehoben wird.

Es bleibt also dabei: Die Staatseinheit wird bei Anwendung Montesquieuscher Grundsätze nicht gefährdet, nicht in der konstitutionellen Monarchie, erst recht nicht in der Demokratie, vorausgesetzt, daß in jedem Falle in der Volksgemeinschaft die ursprüngliche Machtquelle gesichert ist.

3. Ist die spezifische Gewaltenteilung Montesquieus in den tatsächlichen Verhältnissen begründet und durchführbar?

Die Gefährdung der Staatseinheit wäre eine schwere politische Schädigung. Die Gewaltenteilung, richtig verstanden, bietet nicht diese Gefahr. Es wäre aber denkbar, daß das Prinzip zwar unschädlich, aber unpraktisch sei; die drei Gewalten seien willkürlich gewählt und ihre Nebenordnung undurchführbar.

Das behauptet vielfach die Kritik und sagt: Man könne ebenso gut mehr oder weniger Faktoren unterscheiden. Zunächst sei das Verhältnis von Gesetzgebung und Vollziehung niemals das von zwei koordinierten Gewalten. Wenn Jarke schon 1836 (bei Th. Pietsch, S. 3) von »der absurden und unmöglichen Theorie von der Trennung und dem Gleichgewicht der Gewalten« spricht, so richtet sich diese maßlose Kritik von selbst. Auch Jellinek, wie schon gezeigt, hält die Koordination beider Gewalten für unausführbar, obschon er die drei Gewalten Montesquieus als Funktionen des Staates durchaus gelten läßt (S. 595). Aber, so sagen einige, in der konstitutionellen Monarchie werde die Wage zugunsten der Exekutive, in der Republik zugunsten der Legislative das Gleichgewicht verlieren. Die meisten aber geben der Legislative den Vorrang. Monarchisten machen dabei den Vorbehalt, daß der Monarch starken Anteil an der Legislative bekomme und so doch im Mitbesitz der höchsten Staatsgewalt sei (»in a very tolerable manner« nach Locke). Der Kern der Gewaltenteilung geht aber dabei verloren. Besonders betont G. Meyer, daß die Legislative der Exekutive übergeordnet sei, und daß die richterliche Tätigkeit überhaupt keine besondere Gewalt sei. Es mag wohl sein, daß begrifflich die Legislative der Exekutive übergeordnet ist, und daß ihrer Grundfunktion, dem jedem Gesetz zugrunde liegenden Willensakt, die Prärogative vor dem Handeln gebührt, dem sie Motiv und Richtung gibt. So kann es angesehen werden, wenn man Überlegung und Ausführung einander gegenüberstellt. Ebensowohl kann man aber die entgegengesetzte Meinung vertreten; so sagt z. B. v. Kern (»Die Religion in ihrem Werden und Wesen«, Berlin 1919, S. 6): »dem Handeln bleibt die Vormacht vor dem Denken ... Das Handeln ist die urwüchsigere

Art der menschlichen Betätigung, es geht in der menschlichen Entwicklung dem Denken voran . . .« Geschichtlich hat jedenfalls die Exekutive den Vorrang, und erst allmählich hob sich daneben die legislative Tätigkeit ab, bis sie sich besondere Organe schuf. Dagegen meint G. Meyer (S. 14): »Die Gesetzgebung ist der Verwaltung und Justiz nicht neben-, sondern übergeordnet«.

Aber in diese psychologisch-logischen Untersuchungen vertiefte sich der praktische Politiker nicht, der gar oft in der Geschichte die tatsächliche Überlegenheit der Exekutive und ihre Neigung zur Tyrannei beobachtet hatte. Jellinek weist der Montesquieuschen Theorie gegenüber auf das Beispiel der römischen Dyarchie und des englischen Königtums hin. Er hat darin Recht, in diesem Meinungsstreit auf die Geschichte aufmerksam zu machen; denn nicht die Spekulation, sondern die Erfahrung entscheidet hier. Vom Standpunkt Montesquieus ist aber gegen die angeführten Beispiele zu sagen, daß hier von vornherein keine sachliche und ehrliche Gewaltenteilung stattfand, auch gar nicht beabsichtigt war. Der historische Prozeß verlief in solchen Fällen zuweilen so, daß der Monarch als Inhaber der gesamten Staatsgewalt dem Volke oder einflußreichen Teilen desselben (Aristokratie, Stände) auf ihr Drängen Zugeständnisse macht[1]) und gewisse staatliche Befugnisse ganz oder teilweise einräumt. In erster Linie gewinnt das Volk (oder einer seiner Stände) Einfluß auf die Legislative. Bei weiterem Vordringen mag der Monarch ganz aus dieser verdrängt und auf die Exekutive beschränkt werden. So forderten es schon im 16. Jahrhundert die Monarchomachen: Der König ist nur »minister, custos, executor legum.«

Gewöhnlich aber verläuft der Kampf so, daß der König auf beiden entscheidenden Gebieten der Staatshoheit Befugnisse einbüßt. Immer aber werden die wesentlichen Zugeständnisse auf legislativem und die wichtigsten festgehaltenen Privilegien auf exekutivem Gebiet liegen. So war es in England. Noch lange nach Montesquieu behauptete sich der Monarch wenigstens scheinbar in der Exekutive, während die Legislative bereits ganz an das Parlament verloren gegangen war und der König sich hier nur durch Bestechung einen Einfluß sicherte. Bei diesem Jahrhunderte langen Kampf zwischen Krone und Parlament mußte einmal der Zeitpunkt eingetreten sein, wo beide sich ungefähr die Wage hielten, und diesen Augenblick wählt Montesquieu zum Ausgangspunkt seiner Darstellung und bildet die Situation nach seiner Theorie um.

---

[1]) Augustus entschloß sich allerdings freiwillig zur Begründung der Dyarchie.

Das englische Beispiel beweist aber auch, daß man von der historischen Entwicklung keine Gewaltenteilung gemäß Montesquieu erwarten darf. Er wendet sich daher auch an den Staatsmann mit der Aufforderung, die Dinge nicht treiben zu lassen, sondern bewußt zu beeinflussen. Nimmt aber die Krone die Teilung vor, so ist sie nicht geneigt, die Hälfte oder richtiger den größeren Teil ihrer Hoheitsrechte abzutreten. Verzichtet die Krone auf eine rechtzeitige reinliche Scheidung der Befugnisse in einem einheitlichen Staatsgrundgesetz wie in England, so wird das Schwergewicht langsam, aber sicher nach der Seite des Parlaments neigen, bis dieses, unersättlich im Machtstreben, die Krone zu einem Schatten macht und nun die beiden Kammern des Parlaments den gegenseitigen Vernichtungskampf führen, wobei jene mit breiterer und volkstümlicherer Grundlage den Sieg davonträgt. So ist England über die ursprüngliche Parlamentsherrschaft zweier Kammern zum praktischen Einkammersystem in der Allgewalt des Unterhauses gelangt[1]). Diese Tendenz zeigte sich überall da, wo die eine Kammer auf aristokratischer Basis ruhte, sich also auf historische Privilegien stützte, die dem wachsenden Druck des demokratischen Prinzips zu widerstehen suchen. Aber die demokratische Tendenz siegte dann, d. h. das Streben, den Staat nicht nur nach seinem Umfang, sondern auch die Staatsgewalt und ihren Träger (»primäres Organ« Jellineks) der Volksmasse gleichzusetzen, die aus lauter gleichberechtigten Einzelwesen besteht. Meist geschieht das durch einen plötzlichen Bruch mit der traditionellen Entwicklung, wobei die Möglichkeit kräftiger Reaktion bestehen bleibt. Sofern hier das Parlament der Sieger ist, tritt seine souveräne Macht an die Stelle des früheren Kompromisses mit dem Monarchen. Oder es bricht auch das Parlament als letzter Damm gegen die Flut der anstürmenden Massen, die unmittelbar, ohne die »Fessel« des Parlamentarismus sich der Herrschergewalt bemächtigen wollen, zusammen, und die Diktatur des Proletariats wird aufgerichtet.

Die Alternative heißt also: Planmäßige Gewaltenteilung einerseits und Alleinherrschaft des Monarchen, des Parlaments oder der Masse (fürstlicher, parlamentarischer oder proletarischer Despotismus) anderseits. So etwa wäre vom Standpunkt Montesquieus aus die Entwicklung zu beurteilen. Man greife nach ihm entschlossen in dieselbe ein und nehme die Gewaltenteilung nach einem unparteiischen, Dauer versprechenden Prinzip vor, um von den Ereignissen nicht überrascht zu werden. Hiermit

[1]) Vgl. Hübner, »Die parlamentarische Regierung Englands«, Tübingen 1918, S. 15.

aber hatte Montesquieu nur die Notwendigkeit der Gewaltenteilung, insbesondere die von Gesetzgebung und Vollziehung als nebengeordneter Organe, begründet; sie ist keine willkürliche Konstruktion, sondern durch die tatsächlichen Verhältnisse geboten. Daß sie ausführbar ist und auch das Gleichgewicht bei allen Schwankungen im Prinzip aufrechterhalten kann, werden die späteren Ausführungen am Beispiel Amerikas beweisen.

Besondere Kritik hat die richterliche Gewalt erfahren. Wohl würdigt man ihre Bedeutung, beherzigt auch allgemein die Mahnung, Rechtsprechung von Gesetzgebung und Verwaltung zu trennen. Aber als einen nebengeordneten Faktor will man sie nicht gelten lassen. G. Meyers Ansicht ist schon angeführt (s. o. S. 42). v. Mohl sagt, es sei »ein gar zu offner logischer Verstoß, die richterliche Gewalt als eine der ausübenden Gewalt koordinierte Tätigkeit des Staates zu fassen, anstatt dieselbe nur als eine der verschiedenen Arten der Gesetzesanwendung zu betrachten«. Mably in der Nationalversammlung von 1789 (bei Redslob, S. 290) »erklärt ... die Jurisdiktion und die Exekutive für untrennbare Bestandteile der gleichen Gewalt«. Ein anderer Abgeordneter ruft aus (bei Redslob, S. 306): »ce serait s'exposer au déraisonnement le plus étrange que de chercher un troisième pouvoir ...«[1]). Andere rühmen gerade diesen Teil der Montesquieuschen Theorie, so Kohler, wenn er feststellt, daß Montesquieu die Vorstellung von der Heiligkeit und Bedeutung des Richterstandes begründet hat, so auch Ranke, der in jener Lehre den »Eckstein des ganzen Systems« erblickt (Werke XXIV, 264). In der Tat ist es ein ungewohnter und überraschender Anspruch, die Rechtsprechung als drittes selbständiges Organ neben Legislative und Exekutive anzuerkennen. Wahl (»Vorgeschichte ...« I, 131/32): »es ist ihm (Montesquieu) das wesentliche an der Gewaltenteilung

[1]) Wie alt und naturgemäß die Forderung nach Selbständigkeit der Rechtsprechung ist, beweist das römische Staatsrecht. »Die Prätur ist aus der Verselbständigung der Jurisdiktion hervorgegangen« (Th. Mommsen, »Abriß ...«, S. 164). Seit Einrichtung der Prätur ist selbst die Diktatur von der Rechtsprechung ausgeschlossen (S. 163).

Friedrich der Große über die Bedeutung des Richteramts: »Das Fürstentum ist seiner Entstehung nach Richteramt (Koser, I, 152)«.

Die Kritiker verkennen das Motiv Montesquieus für die Forderung einer selbständigen richterlichen Gewalt. Ihres besonderen Charakters gegenüber Exekutive und Legislative ist er sich wohl bewußt (vgl. unten S. 45). Sein Motiv ist ein politisch-praktisches; demgegenüber kommen die logischen Bedenken Jellineks nicht in Betracht. Nur völlige Trennung von den beiden eigentlichen Staatsgewalten vermag die Unabhängigkeit der Rechtsprechung zu garantieren.

die Trennung der richterlichen Gewalt von der gesetzgebenden einerseits, der ausführenden anderseits«. Der Beweggrund war für Montesquieu die Absicht, einen dritten Pfeiler der »politischen Freiheit« zu errichten. Als solcher wurde die richterliche Gewalt auch bald erkannt. Die Forderung unbedingter Selbständigkeit der Rechtsprechung durch die Schwurgerichte als »Palladium« der Volksfreiheit bildete einen Hauptpunkt der deutschen Liberalen im 19. Jahrhundert. Treitschke (II, 513) sagt: »Die Schwurgerichte wurden als Heiligtum des Liberalismus in sein Bekenntnis aufgenommen.« Sie sollten ein »Hauptpfeiler der politischen Freiheit« sein. Montesquieu will keineswegs der Rechtsprechung die gleiche unmittelbare Bedeutung für das Staatsleben wie den beiden andern Gewalten geben. Noch weniger sollen alle drei Gewalten gleichen Anteil an der Staatshoheit und einen gleich großen Geltungskreis haben. Sie sollen nur trotz aller Bindeglieder und gegenseitigen Kontrolle, besser Regulierung, oder vielmehr gerade deswegen prinzipiell selbständig und unabhängig voneinander sein (vgl. E. Bernheim »Staatsbürgerkunde«, S. 74). Montesquieu selbst sagt XI, 6: »La profession de juger, si terrible parmi les hommes, n'étant attaché ni à un certain état, ni à une certaine profession, devient pour ainsi dire, invisible et nulle...; on craint la magistrature et non pas les magistrats«. Das hindert ihn nicht, anzuerkennen (XI, 9): »Le chef d'œuvre de la législation est de savoir bien placer la puissance de juger«. Als wirkliche Staatsgewalt ist sie durch solche Äußerungen noch nicht gekennzeichnet. Sie hierzu zu erheben, so daß sie auch für das politische Leben gleichberechtigt neben die beiden andern tritt, blieb der Praxis des Staatsrechts vorbehalten[1]).

Vorläufig ist die Lehre der drei Staatsgewalten damit als in der Theorie begründet erklärt. Im Verlauf der Abhandlung wird dies theoretische Ergebnis in seiner Bestätigung durch die geschichtliche Wirklichkeit gezeigt (vgl. unten S. 57 ff.).

---

[1]) In einem besonderen Sinne waren zur Zeit Montesquieus die französischen Gerichtshöfe (Parlamente) ein politischer Faktor ersten Ranges gewesen (vgl. Glagau, S. 295 ff.). Das Recht, den königlichen Gesetzen erst durch Eintragung in die Register Gültigkeit zu verleihen, bezeichnet Glagau als ihr »vornehmstes Palladium« (S. 315). »In der Vergangenheit... hatte es (das Pariser Parlament) häufig genug das Steuerbewilligungsrecht praktisch ausgeübt« (S. 296). Eine derartige Machtstellung konnte Montesquieu nicht meinen, da hier Teilnahme an der Legislative vorlag, eine von Montesquieu als besonders gefährlich gerügte Mischung der Gewalten.

Carlyle bezeichnet das Pariser Parlament als »a social anomaly« (»French Revolution« I, 69).

III. Die Originalität Montesquieus.

Auch wenn sich ergeben hat, daß die Lehre von der Gewaltenteilung die Freiheit sichert, ohne die Staatseinheit zu gefährden, und daß die Dreiteilung in der Sache selbst begründet und darum auch durchführbar ist, bleibt der kritischen Untersuchung noch eine wichtige Aufgabe. Es handelt sich um das Problem der Originalität. Montesquieu macht unbedingt Anspruch auf sie, wobei man erwägen muß, daß wertvolle Staatstheorien niemals der bloßen Spekulation entstammen können, sondern von der lebendigen Wirklichkeit angeregt worden sind. Aber keine sklavische Nachahmung, keine bloß nachträgliche Abstraktion und Systematisierung von Erlebnis und Beobachtung genügt. Hiermit muß sich die Vernunft paaren, und durch Verschmelzung von äußerer Erfahrung und innerer Verarbeitung entsteht die neue Theorie. Montesquieu wählte als Motto seines Werkes: prolem sine matre creatam. Entgegen dem Deutungsversuch Klemperers ist das Wort als ein Ausdruck stolzen Selbstgefühls zu betrachten, das sein Werk als eigene Leistung empfindet. Dennoch sind alle irgendwie bedeutenden Staatstheoretiker, namentlich Englands, als Quellen Montesquieus bezeichnet worden: neben Aristoteles und Polybios, Marsilius von Padua und Bodin, im besonderen jene unmittelbaren Vorläufer in England: Milton, Swift, Bolingbroke, Locke.

Von der Frage der Originalität der Gewaltentheorie hängt es aber ab, in welcher Art man Montesquieu einen Einfluß auf fremde Konstitutionen zugestehen will. Hält man sie nicht für original, so wäre die Montesquieusche Formulierung nur das Medium, durch das der eigentliche Urheber der Theorie wirkte.

Der Begriff der Originalität von Ideen, besonders auf politischem und staatsrechtlichem Gebiet, bedarf der Prüfung. Die Ideen entstehen niemals unvermittelt, sondern hier und da in genialen Köpfen, zunächst undeutlich, vorahnend, mit Unklarheiten und Widersprüchen behaftet. Das Neue wird in ihnen zunächst nicht erkannt. Ein unterirdischer Strom geistigen Lebens fließt durch die Jahrhunderte und tritt hier und da ans Sonnenlicht oder durchbricht auch in kräftigem Strahl die Oberfläche. Erst wenn in einem bevorzugten Geist die Idee in klarer Formulierung erscheint und die Zeit für ihr Verständnis reif geworden ist, wird man aufmerksam und stellt fest, daß hier etwas Neues in die Welt eingetreten ist. Oft besteht die Originalität nur in der ungewohnten Klarheit und Energie, mit der die Idee sich geltend macht, oder auch in einer besonders eindrucksvollen Kombination. Namentlich gilt dies, wie schon gesagt, von politischen Ideen, deren Zusammenhang mit der geschichtlichen Entwicklung

besonders deutlich ist und die oft nur Abstraktionen aus der Vergangenheit und Gegenwart und Tendenzen für die Zukunft darstellen. Es wird überall gelingen, frühere Ansätze nachzuweisen[1]). Glaubt man dadurch den Mangel an Originalität bei einem politischen Denker nachgewiesen zu haben, daß man Vorläufer und frühere verwandte Äußerungen feststellt, so gäbe es keine politisch originalen Köpfe. Montesquieus Originalität ist nicht zerstört, wenn man zeigt, daß schon Aristoteles anordnende, entscheidende und richterliche Gewalt unterschied, daß Marsilius von Padua sich klarer darüber aussprach, die englischen Publizisten des 16., 17. und 18. Jahrhunderts die Idee der checks and balances verkündeten und hier und da die des besonderen Charakters der richterlichen Tätigkeit. Das kann alles eingeräumt werden. Der Nachweis der allmählichen Entwicklung der Idee ist eine Aufgabe der Forschung. Nur darf die Auffindung solcher Zusammenhänge nicht als ausreichender Beweis gegen die Bedeutung eines Denkers angesehen werden. Von gelegentlichen Bemerkungen, Versuchen zum begrifflichen Erfassen der Staatsgewalt und Analyse ihrer Funktionen bei den Früheren schreitet Montesquieu zur Gewinnung eines einheitlichen Prinzips von originaler Prägung fort.

Klemperer beansprucht für Montesquieu die Originalität des Künstlers und gibt seine wissenschaftliche Selbständigkeit im übrigen preis. »Montesquieu hat nur die Originalität des Künstlers« (S. 61). »Montesquieu hat auch hier völlig jene subjektive Originalität des Künstlers, der seinen Stoff überall hernehmen darf, ohne zu plagiieren« (S. 141); »skrupellos im Punkte des Übernehmens fremder Ergebnisse, wie in dem Punkt des Verfälschens tatsächlicher Zustände« (S. 97). So will Klemperer den Menschen Montesquieu verherrlichen und würde den großen Denker und Staatsrechtslehrer vernichten, wenn dies auf literarischem Wege überhaupt möglich wäre. Nun aber ergibt sich die wissenschaftliche und politische Bedeutung Montesquieus aus seinem ungeheuren Einfluß auf die staatsrechtliche Gestaltung der Welt. Sein Ruhm ruht auf Tatsachen, nicht auf Meinungen. Klemperer ignoriert den universalen Einfluß seines Dichter-Helden und belastet ihn mit den Verstiegenheiten revolutionärer Theoretiker, ja selbst mit den blutigen Schrecken

[1]) Vgl. E. v. Meyer, »Französische Einflüsse auf die Staats- und Rechtsentwicklung Preußens im 19. Jahrhundert« I, 61 bis 72. Aus der Petition der Regimenter Cromwells an das Unterhaus (S. 80): »In præsenti constitutione potestas legislativa ab exequenti potestate segregatur, cum illa in parlamentis, hæc vero in protectore eiusque successoribus ... collocata est«.

der französischen Revolution. Er sagt: »wie sehr der Verehrer des Maßes und der milden Menschlichkeit an den ungezählten Schaffotten der Revolution mitgezimmert hat« (S. 177); und »Robespierre bleibt Montesquieus tragische Schuld« (S. 69). Wenn man für die elementaren Ausbrüche der Volksleidenschaft und für den extremen Doktrinarismus des Führers einen Literaten verantwortlich machen will, was unhistorisches und unpsychologisches Urteilen wäre, so müßte man für Robespierre Rousseau als den geistigen Vater nennen. Die Haltung Klemperers aber ergibt sich einfach aus der Tendenz seines Buches. — Wir wenden uns zur Kritik vom historischen und staatsrechtlichen Standpunkt aus. Die Frage der Originalität Montesquieus wird natürlich auch in Frankreich behandelt. Dédieu verneint sie, C. Cestre bejaht sie ebenso entschieden. Es soll hier die Untersuchung nur auf die besondere Staatstheorie beschränkt und die Stellung der deutschen Kritik hierzu geprüft werden.

In erster Linie wird Locke von den Kritikern als der originale Staatsrechtslehrer bezeichnet, dem Montesquieu neben allgemeinen Ideen besonders seine Theorie von der Gewaltenteilung verdankt. Es sei zunächst darauf hingewiesen, daß Locke (»Two Treatises on Government«) nicht etwas entscheidendes Neues den Ideen seiner Vorgänger, der Monarchomachen, Miltons, Sidneys, Harringtons, hinzugefügt hat. Er findet nur eine neue und keineswegs glückliche Formulierung. Daß er nachdrücklich die Volkssouveränität betont, ist richtig. Das führt ihn dazu, die Legislative als die beherrschende Autorität im Staate hinzustellen. Locke (S. 281): »There can be but one Supreme Power which is the Legislative to which all the rest are and must be subordinate«. Die Exekutive ist nur der Arm der Legislative, allerdings besonderen Personen zu übertragen: »The Executive Power placed anywhere but in a person that has also a share in the Legislative, is visibly subordinate and accountable to it« (S. 283). 2. Teil chapter 12: »... thus the Legislative and Executive Power come often to be separated«. Sofern der König einen der drei Zweige des Parlaments (king, lords, commons) darstellt, ist auch er Träger der Souveränität (Supreme Power). Eine besondere Tätigkeit der Exekutive ist die auswärtige Politik, die Locke als eine dritte Macht bezeichnet und die föderative nennt; sie wird natürlich von der Exekutive ausgeübt; chapter 12: »Though ... the Executive and Federative Power of every Community be really distinct in themselves, yet they are hardly to be separated and placed at the same time in the hands of distinct persons«.

Es gibt nach Locke also drei Gewalten, die keineswegs unabhängig voneinander sind; denn die Exekutive empfängt Auftrag und Leben allein von der Legislative, nicht wie diese vom Volke. Die Einheit der Souveränität (Staatsgewalt) ist hier streng festgehalten, die übermächtige Stellung der Legislative in England klar erkannt und ihre künftige Alleinherrschaft angedeutet. Doch kann man nicht von prophetischem Blick sprechen. Der Staatsphilosoph (Gumplowicz meint sogar, daß er wie Hobbes seinen Brotherrn verteidigt; »Geschichte der Staatstheorien,« S. 227) hat einfach die bestehenden Zustände, den unbedingten Sieg der das Parlament beherrschenden Whigs, beschrieben und für den König noch ein wesentliches Stück Macht gerettet[1]). Der Zusammenhang zwischen Theorie und Geschichte ist wie bei seinen Vorgängern deutlich; Ranke XXIV, S. 237: »In den Konflikten der Macht treten die Theorien hervor, sie erscheinen nicht selten als die Rechtfertigungen der Stellungen, welche die Parteien genommen haben oder zu nehmen im Begriff stehen«. Zweifellos liegt hier eine zutreffendere Darstellung der englischen Verfassung als bei Montesquieu vor, aber eben darum kein Versuch zu einer selbständigen Spekulation und zum Aufbau einer originalen Staatstheorie. Locke ist ein bedeutender Philosoph. Darin besteht sein Ruhm. Als Staatstheoretiker hat er die bekannten Lehren vom Staatsvertrage und von der Volkssouveränität besonders wirksam dargestellt[2]). Wenn mehr in seine politischen Schriften hineininterpretiert wird, so geschieht dies auf Kosten Montesquieus. Dessen drei Gewalten sollen genau denen Lockes entsprechen. Erleichtert wird diese Deutung durch den Umstand, daß Montesquieu im Beginn des 6. Kapitels die Exekutive als Organ der auswärtigen Politik bezeichnet, die doch von ihr nur ein wesentliches Merkmal ist, und daß er den Ausdruck »exekutiv« bei seiner Vorliebe für eine wirksame Antithese an dieser Stelle auch für die pouvoir de juger gebraucht. Es besteht auch sonst kein Zweifel, daß Montesquieu in seine Exekutive die sog. »Verwaltung« einbegreift. Die Exekutive verfügt z. B. nach XIX, 27 über alle Staatsämter (». . . et comme la puissance exécutive, disposant de tous les emplois . . .«). Auch folgende einfache Erwägung ergibt den vollen Geltungsbereich des Begriffs der »Exekutive«: Die drei Gewalten Montesquieus umfassen den ganzen Umkreis der staatlichen Tätigkeit. Legislative und Jurisdiktion sind fest bestimmte Gebiete. Was also nach Substrak-

[1]) Vgl. Hübner, S. 75, 79.

[2]) Selbstverständlich nicht als erster (vgl. Hübner, S. 25).

tion beider von der gesamten staatlichen Aufgabe bleibt, fällt in das Gebiet der Exekutive, d. h. also Vollziehung der Gesetze, äußere Politik und Verwaltung[1]). Aber, — so sagen Koch (»Montesquieus Verfassungstheorie«, S. 9), Liepmann (»Rechtsphilosophie Rousseaus«, S. 59ff.), Hägermann und Pietsch (»Über das Verhältnis der politischen Ideen Lockes . . .«) — Exekutive Montesquieus und föderative Gewalt Lockes decken sich; Legislative bei beiden selbstverständlich auch. Bleibt noch für die richterliche Gewalt Montesquieus in Lockes Definition ein Äquivalent zu finden. Das hält sehr schwer, da neben legislativer und föderativer Gewalt Locke nur noch von einer Exekutive spricht. Sie müßte dann Jurisdiktion bedeuten. Niemand sollte aber zweifeln, daß Locke damit das meint, was jedermann schon damals im allgemeinen darunter verstand, oder es müßte wie bei Montesquieu eine unzweideutige Erläuterung hinzugefügt sein. Hierzu Schmidt (»Allgemeine Staatsrechtslehre« I, S. 65) über Locke: »Nur dagegen besteht kein Bedenken, daß die beiden Seiten der Exekutivgewalt nach innen und nach außen, die Exekutive im engeren Sinne, die innere Verwaltung, und die »Föderative«, die auswärtige Gewalt, sich in einer Person vereinigen«. Redslob findet, »daß Locke die richterliche Gewalt von der ausführenden nicht isoliert, daß er die Rechtsprechung aufgehen läßt in die Vollziehung der Gesetze« (S. 285). Man deutet die »Exekutive« Lockes so aber gewaltsam um, daß daraus die richterliche Gewalt wird. Liepmann sagt von der Exekutive, daß Locke darunter verstände, »in den inneren Angelegenheiten die Gesetze zur Geltung zu bringen«. Mit diesem vielsagenden Ausdruck ist dann die Möglichkeit geschaffen, an anderer Stelle für Anwendung der Gesetze »richterliche Gewalt« zu setzen: »Die Einteilung der Staatsgewalt entspricht dem Vorbild Lockes in eine gesetzgebende, ausführende und richterliche« (Liepmann, S. 64). Damit kommt man von der Scylla in die Charybdis; denn jetzt ist die Folgerung unabweisbar, daß Locke die Verbindung der Exekutive mit der Jurisdiktion lehre. Koch und Hägermann gelangen noch schneller zum gleichen Schluß als Liepmann. Koch erblickt in Sidneys sword of war and justice den Ursprung der Gewaltentheorie; Locke übernähme sie, nur daß er drei Gewalten zähle: »Montesquieu hat dann nur den Namen geändert« (Koch, S. 9). Über Hägermann s. u. t n. Das Wesen der Montesquieuschen Theorie liegt doch schließlich nicht in der Dreizahl. So scheint es allerdings der württembergische Staatsmann und Publizist Wangenheim verstanden zu haben, wenn er die heilige

[1]) Hübner, S. 81.

Dreizahl der Gewalten: die Vorstellungskraft, die Einbildungskraft und das Begehrungsvermögen fordert[1]).

Koch hatte schon in seiner Dissertation von 1883 versucht, die Popularität Montesquieus aus seinem Mangel an Originalität zu erklären, und später dies in einem Werk zur Geschichte der politischen Ideen weiter ausgeführt. Wenn er nun in Sidney besondere Ursprünglichkeit zu entdecken glaubt, irrt er sich. Hinsichtlich der Gewaltentheorie Montesquieus ist der Versuch einer Ableitung aus Sidney bereits widerlegt. Soweit es s ch um den Konstitutionalismus oder allgemeine politische Ideen handelt, kommt Sidney als schöpferischer Geist auch nicht in Frage. Da hätte Koch schon etwas weiter zurückgehen müssen, um die primäre Quelle zu finden, in die Anfänge der englischen Geschichte und noch weiter. Im Vorwort zu seinen »Beiträgen zur Geschichte der politischen Ideen«, I, sagt er: »Viel zu wenig ... hat man beachtet, in wie engem Zusammenhang die Ansichten der politischen Schriftsteller mit den Zuständen ihrer Länder stehen, ja wie sie meist um bestimmter historischer Zwecke willen ihre Schriften veröffentlicht haben«. Das ist ein durchaus richtiger Gesichtspunkt, gilt nun aber vorzugsweise von den englischen Theoretikern des 17. Jahrhunderts, also auch von Sidney. Montesquieu ist in viel stärkerem Maße universal und unabhängig von seiner Umwelt.

Pietsch hat dem Versuch, Montesquieu auf Locke zurückzuführen, eine ganze Arbeit gewidmet. Sein Aufsatz ist eine Polemik gegen v. Mohl. Dieser hatte ausgeführt: Bisher habe man die Staatsgewalt nur logisch analysiert; Montesquieu verlange, daß jede der drei Tätigkeiten an gänzlich verschiedene physische oder moralische Personen zu übertragen sei. »Dem gegenüber«, erklärt Pietsch (S. 9), »soll ... der Nachweis unternommen werden, daß der Grundgedanke und der Endzweck der konstitutionellen Staatstheorie Montesquieus ebenso wie seine Gewaltenteilungslehre in ihrer präzisesten Fassung ... in Lockes zweitem treatise enthalten sind, daß Montesquieu seine allgemeine Theorie wie seine Kategorien nur Locke entnommen hat ...«. Er stellt nun Sätze aus Lockes »two treatises ..« und aus dem »Geist der Gesetze« einander gegenüber. Daraus soll sich eine völlige Übereinstimmung, sogar in der Terminologie, ergeben. Unstimmigkeiten werden aus Montesquieus Unfähigkeit erklärt, seine Vorlage richtig zu benutzen. Pietsch will zeigen, »daß die vorkommenden Abweichungen ebenso wie manche Ungenauigkeiten, Unklarheiten und Widersprüche bei Montes-

[1]) Treitschke, »Deutsche Geschichte ...« II, 314.

quieu größtenteils aus der wenig sorgfältigen Benutzung seiner Vorlage erwachsen sind« (S. 9). Montesquieu ist also nur ein Abschreiber, und zwar ein schlechter. Das Beweismaterial ist dasselbe wie bei den oben genannten Kritikern, also ungenügend. Ideanverwandtschaft besteht natürlich zwischen Locke und Montesquieu. Es handelt sich um Ideen, die der ganzen Zeit das Gepräge gaben und gleichsam in der Luft lagen. Gewisse Unstimmigkeiten bei Montesquieu entstanden namentlich durch die Eigenart seines Stils, der immer wieder neue, eindrucksvolle Definitionen sucht. Daß aber Montesquieu die Dreiteilung der Gewalt zur Sicherung der Freiheit fordert, daß seine Kategorien Gesetzgebung, Vollziehung und Rechtsprechung sind, kann nur bestreiten, wer mit vorgefaßter Meinung an die Frage geht. Sollten tatsächlich darüber noch Zweifel bestehen, so lese man nur die Kapitel von XI, 6 an oder wenigstens die Überschriften; ch. 16: »de la puissance législative dans la république romaine«; ch. 17: »de la puissance exécutrice dans la même république« und ch. 18: »de la puissance de juger dans le gouvernement de Rome«. Pietsch scheinen nun am Schluß Bedenken gekommen zu sein, ob sein Nachweis gelungen ist. Er sagt S. 30: »Hier galt es nur zu zeigen, daß die Autorschaft der »konstitutionellen« Staatstheorie in ihrem vollen Umfange nicht Montesquieu, sondern Locke zuzuschreiben ist«. Von der Gewaltenteilung spricht er nicht mehr. Das ist aber der Kernpunkt des Problems.

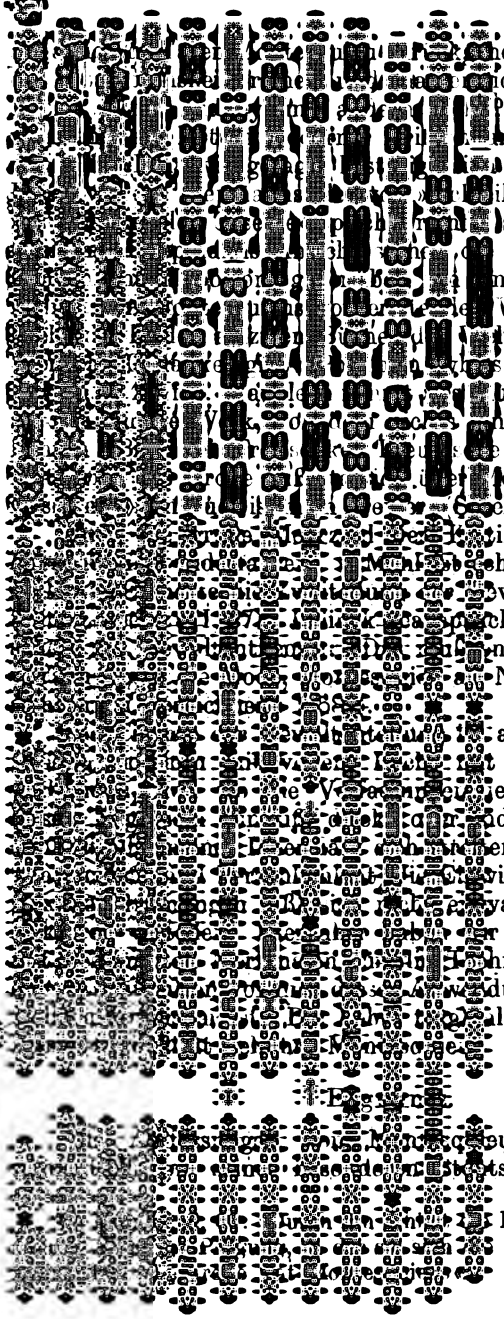
Damit erledigt sich ohne weiteres zugleich ein ähnlicher Versuch H. Jannsens (»Montesquieus Theorie von der Dreiteilung der Gewalten im Staate auf ihre Quelle zurückgeführt«. Gotha 1878). Diese Quelle sollen die Schriften Swifts sein. Nicht Locke, sondern Swift habe die Lehre von der Dreiteilung der Gewalt unter king, lords und commons aufgestellt. Ihm gebühre der Ruhm, den Konstitutionalismus entdeckt zu haben. — Es ist immer wieder (vgl. oben S. 28, 29) derselbe Fehler, daß man das Eigentümliche der Montesquieuschen Staatsauffassung in der Mischung von Monarchie, Aristokratie und Demokratie zu sehen glaubt. Diese Polemik braucht der Verteidiger Montesquieus nicht näher zu berücksichtigen, da für ihn die Begründung des Konstitutionalismus auf die genannten drei Faktoren gar nicht in Anspruch genommen wird. Für Montesquieus Originalität ist es ziemlich gleichgültig, ob jene Polemik zugunsten Lockes, Sidneys oder Swifts entschieden wird. Soviel aber mag bemerkt werden, daß sich vermutlich herausstellt, der Konstitutionalismus samt allen seinen Faktoren ist nicht ein Erzeugnis von Swift, Locke oder einem anderen, sondern von dem englischen Verfassungsleben.

Wahl nennt zwar Montesquieu einen »glänzenden, unvergleichlichen Schriftsteller« »von gewaltiger Gelehrsamkeit« (S. 129), fügt aber hinzu, daß er »seine Verfassungslehre zum guten Teil dem Engländer J. Locke« verdankt. Beide sähen das Wesen der politischen Freiheit in der Teilung der Gewalten. Trotzdem soll Montesquieu »der Vater der modernen konstitutionellen Doktrin« und »von unermeßlichem Einfluß« sein (S. 131/132). In der Forderung der Gewaltenteilung bleibe er freilich hinter Locke zurück, da nach diesem »auch der Monarch Anteil an der Gesetzgebung« haben müsse. Damit kehrt Wahl das tatsächliche Verhältnis um. Das konstitutionelle Prinzip des historischen Englands mit seiner übermächtigen Legislative verkündigte Locke. Ein neues, von ihm selbst gefundenes Konstitutionsprinzip von der selbständigen legislativen, exekutiven und richterlichen Gewalt vertritt Montesquieu. Bei Locke ist die Exekutive durchaus abhängig von der Legislative, »visibly subordinate and accountable to it« (S. 283); bei Montesquieu ist ihre Selbständigkeit durch das Veto sichergestellt. Das Veto ist keine unzulässige Einmischung, sondern das notwendige Korrelat der Verantwortlichkeit und wird von Wahl selbst als »negativer Anteil« bezeichnet.

Diejenigen, die Montesquieus Originalität bestreiten, konzentrieren ihre Angriffe auf den Teil der Theorie, der von Gesetzgebung und Vollziehung handelt, und übergehen oder vernachlässigen die Rechtsprechung. Liepmann und Koch, die den Zweifel an Montesquieus Urheberschaft auch auf die richterliche Gewalt ausdehnen, bleiben vereinzelt. Die Zurückhaltung der Kritik an dieser Stelle ist begreiflich, weil die Erhebung der Rechtsprechung zu einer koordinierten, selbständigen Gewalt Montesquieu ernstlich gar nicht bestritten werden kann (vgl. oben S. 44 u. 45) und das Aufspüren von Vorlagen ergebnislos ist. Vorläufer sind natürlich vorhanden. Aber als unabhängiges Organ der Staatsgewalt erscheint die Rechtsprechung zum ersten Mal bei Montesquieu. Das wird von namhaften Historikern anerkannt: Ranke nennt die »Doktrin von der richterlichen Gewalt« »die eigenste Lehre Montesquieus«[1]).

Alle Kritiker gestehen zu, daß eine gewaltige politische Wirkung an Montesquieu anknüpft, während Locke auf dem Gebiet wenig beachtet blieb. Dabei hatte Locke als Philosoph Weltruf. Sollten sich denn die Staatsmänner zweier Jahrhunderte so konsequent getäuscht haben, so hartnäckig immer wieder auf den

[1]) Ähnlich Hübner, S. 81: »Er (Montesquieu) legte auf diese dritte Gewalt (Rechtsprechung) sogar das entscheidende Gewicht«.



als so widerspruchsvoll, daß eine Abhandlung, die seinen Einfluß auf das Verfassungsleben in einem bestimmten Falle prüfen will, sich zunächst einen Weg durch das Labyrinth der Meinungen bahnen mußte. Das Ergebnis ist folgendes:

Die Staatsform muß der klare Ausdruck des Volksgeistes (esprit général) sein, der auch einen Nationalwillen (volonté générale) erzeugt. Die letzte Wurzel der Volksindividualität ist in physischen Ursachen zu suchen.

In jedem Falle gebieten Natur und Vernunft dem Staatsmann und Gesetzgeber weise Mäßigung.

Wenn es zwar keine absolut beste Staatsform gibt, so ist doch ein allgemeines und notwendiges Prinzip für die Staaten gefunden, die den Einzelindividuen die politische Freiheit sichern wollen. Es ist der Grundsatz der Gewaltenteilung. Die Staatsgewalt überträgt die staatliche Tätigkeit auf drei nebengeordnete und selbständige Organe: Legislative (Zweikammersystem), Exekutive (Einheitlichkeit) und Jurisdiktion (Schwurgerichte). Die wichtigsten regulierenden Zwischenglieder sind das Veto der Exekutive und das Gegenstück derselben, ihre Verantwortlichkeit.

Die Gewaltenteilung ist zwar ein rein formales Prinzip, aber von so konkreter Beschaffenheit und Eigenart, daß es jedem Staatswesen ein unverkennbares Gepräge gibt. Seine Anwendung ist also einwandfrei nachweisbar. Bei einer solchen Untersuchung ist das Hauptaugenmerk auf die genannten Kriterien zu richten, da die Qualität der Organe, denen die drei Faktoren übertragen werden, von nationalen und geschichtlichen Bedingungen abhängt. Am reinsten kann das Prinzip bei einem staatlichen Neubau oder völligen Umbau angewandt werden. Die allgemeine Form des Staatswesens, ob Monarchie oder Republik, muß der Gesetzgeber gemäß den oben entwickelten Grundsätzen selbst entscheiden. Dies Problem löst Montesquieu nicht für ihn. Er gibt ihm aber ein Prinzip für die Konstruktion einer Konstitution, die das Gerüst des Staatsgebäudes darstellt. Das Prinzip führt in die Technik der konstituierenden Tätigkeit ein. Wenn aber das Haus im Rohbau errichtet ist, so mag es jede Nation im Innern mehr demokratisch oder konservativ einrichten. Nur ist dabei die Souveränität des Volkes als übergeordnetes Prinzip stillschweigend vorausgesetzt, weil bei der Gewaltenteilung die Staatseinheit nicht anders gewahrt werden kann.

Als erster Staat hatte Nordamerika Gelegenheit, Montesquieus Theorie anzuwenden. Es machte auch davon Gebrauch. Jedenfalls wird ernstlich nicht bestritten, daß das amerikanische

Verfassungsprinzip sich mit jenem Montesquieus deckt[1]). Doch bestehen Zweifel, ob die amerikanische Theorie der Gewaltenteilung tatsächlich von Montesquieu herrührt, ob sie auf anderm Wege gewonnen oder selbständig entwickelt sei. Und ist der Einfluß Montesquieus erwiesen, so fragt sich, wie stark er war, und auf welchem Wege seine Theorie in die neue Welt gelangte. Zur Klärung dieser Fragen soll das allmähliche Eindringen der Montesquieuschen Lehre in die einzelstaatlichen Verfassungen bis zum entscheidenden Sieg in der Bundesverfassung und die weitere staatsrechtliche Entwicklung im Hinblick auf jene Theorie verfolgt werden.

---

[1]) Hübner, S. 102, weist darauf hin, daß man »die in Amerika verwirklichte Staatsform ausdrücklich als die der gewaltentrennenden Republik bezeichnet hat«.

B. Montesquieu und die ältesten Verfassungen der Vereinigten Staaten.

a) Die Staatenverfassungen (in chronologischer Folge).

I. Die Analyse derselben.

Der »Geist der Gesetze« war 1748 erschienen. Seit September 1774 tagte der Kongreß der 13 englischen Kolonien in Philadelphia; denn noch hatten sie den Übergang zu freien Staaten nicht vollzogen. Als der Konflikt mit England sich verschärfte, empfahl der Kongreß allen Kolonien, sich selbständige Verfassungen zu geben. Das geschah von einzelnen schon vor der Unabhängigkeitserklärung.

New Hampshire begann am 5. Januar 1776 mit dem Hinweis auf die vom Kongreß empfohlene Maßnahme, »and a recommendation to that purpose having been transmitted to us from the said Congress . .« Aber man glaubte noch an die Möglichkeit einer Beilegung des Konflikts mit England und beklagte die plötzliche Abreise des Gouverneurs »leaving us destitute of legislature, and no executive courts being open to punish criminal offenders«. Die Verwendung der Begriffe »legislativ« und »exekutiv« zeugt von offenbarer Unkenntnis des Montesquieuschen Systems, in dem sie einen wesentlich andern Sinn haben. Demgemäß zeigen auch die folgenden Bestimmungen völlige Abwesenheit der Ideen Montesquieus. Neben einem house of representatives steht ein Council von 12 Personen, das sich einen Präsidenten wählt. Von beiden Körperschaften heißt es nun »that no act or resolve shall be valid and put into execution unless agreed to and passed by both branches of the legislature« (Poore II, 1280). Nun werden weiter die Befugnisse beider Kammern angegeben. Es folgen dann einige Bestimmungen über die Miliz. Das Council ist eigentlich als beratende und mitwirkende Behörde für den obersten Exekutivbeamten gedacht, wird aber als Zweig der Legislative bezeichnet. Legislative und Exekutive sind also weder begrifflich noch in der Sache getrennt. Wenn weiter von exe-

cutive courts und execution der Gesetze gesprochen wird, erscheinen so vollziehende und richterliche Gewalt durcheinander geworfen. Diese Verfassung trägt offenkundig provisorischen Charakter; aber die Abwesenheit Montesquieuscher Gedanken ist deutlich erkennbar.

South Carolina folgte am 21. März. Der Konstitution geht eine Aufzählung der Gründe für die bevorstehende Unabhängigkeitserklärung voraus. Besonders wird über die Mißachtung des heimischen Schwurgerichts geklagt: »jurisdiction is given to such courts in cases similar to those which in Great Britain are triable by jury« (Poore II, 1615). Dann folgen 34 Artikel. Es sollen 2 Kammern bestehen. Die zweite, »the legislative council«, geht aus der vom Volk gewählten ersten hervor. Beide aber haben an der Legislative Anteil, und der besondere Name des »legislative council« verbürgt hier offenbar keinen besonderen Vorzug. Auch der Präsident gilt ausdrücklich als ein Faktor der Legislative: Art. VII »that the legislative authority be vested in the president and commander in chief, the general assembly and the legislative council«. Man wird hier an king, lords und commons erinnert. Der Präsident geht aus der Wahl der beiden Kammern hervor. Von ihm sagt dann Art. 30 »that the executive authority be vested in the president and commander in chief«. Auch seine Militärhoheit wird betont. Weiter besitzt er das unbedingte Veto den Beschlüssen der legislativen Körperschaften gegenüber. Zwischen diesen Institutionen steht dann noch ein »privy council« als beratende Instanz des Präsidenten. C. Walter (»Das Staatshaupt . . .«, S. 19) irrt, wenn er behauptet, daß South Carolina das Council nicht besäße[1]). Es wird erst 1790 abgeschafft. Seine Mitglieder dürfen im Gegensatz zum Präsidenten und Vizepräsidenten zugleich Mitglieder einer der beiden Kammern sein.

Diese Verfassung ist jener von New Hampshire überlegen[2]). Es wird deutlich eine besondere Exekutive neben die Legislative gestellt, wenn auch beide Gewalten nicht genügend getrennt werden. Die Wahl der Bezeichnungen »legislative council« und »privy council« ist charakteristisch und beweist, daß man noch unter der Herrschaft der bisherigen Terminologie steht. Man ist nicht frei von den alten Anschauungen, und der Unklarheit

[1]) Poore, S. 1617: Art. V der Verfassung von South Carolina »that there be a privy council«.

[2]) Dieser Ausdruck — wie ähnliche später — soll kein Werturteil enthalten und ist nur der Kürze wegen im Hinblick auf die fortschreitende Übernahme von Montesquieus Theorie angewandt.

der Begriffe entspricht genau eine Unklarheit in der Sache. Am deutlichsten wird der Abstand von Montesquieu durch den Umstand, daß die richterliche Gewalt überhaupt nicht erwähnt wird. Man hielt auch diese Verfassung für ungenügend und entschloß sich schon 1778 zur Einführung einer neuen.

Am 12. Juni erläßt Virginia seine bill of rights. Damit werden feierlich die Grundsätze verkündigt, an die auch jede künftige Verfassung gebunden sein soll. Diese Sammlung von Rechtssätzen, später durch die französischen Verfassungen als Menschenrechte bekannt geworden, gewann in der Union fast die Bedeutung von Heilswahrheiten und ging mit größeren oder geringeren Erweiterungen in fast alle dortigen Staatsverfassungen über.

In der bill of rights vom 12. Juni lautet section 5 »that the legislative and executive powers should be separate and distinct from the judiciary...« Damit wird der Grundsatz der Teilung der drei Gewalten als eine der ursprünglichsten Forderungen, als sichere Bürgschaft der Freiheit hingestellt, an dessen Berücksichtigung die zu erlassende Konstitution unbedingt gebunden ist. Er gehört nunmehr zu den unveräußerlichen Menschenrechten.

Die Konstitution folgte am 29. Juni. Sie beginnt denn auch gleich mit der Wiederholung des Prinzips aus der Bill of Rights Section 5 und führt dasselbe näher aus: »The legislative, executive and judiciary departement shall be separate and distinct, so that neither exercise the powers properly belonging to the other; nor shall any person exercise the powers of more than one of them, at the same time; except that the Justices of Country Courts shall be eligible to either House of Assembly«. Hier soll zunächst die Ausführung des Prinzips in der Verfassung untersucht werden. Eine Gliederung ist äußerlich noch gar nicht gekennzeichnet, sogar jede Paragrapheneinteilung fehlt. Es werden aber nacheinander legislative, exekutive und richterliche Gewalt oder department behandelt. Diese Anordnung ist für alle späteren Verfassungen vorbildlich geworden. Auch der Ausdruck department statt Gewalt oder power ist nachher allgemein in die Gesetzessprache übergegangen. Die Legislative besteht aus zwei Kammern: erste Kammer (Senate) und zweite Kammer (House of Delegates). Das aktive und passive Wahlrecht ist für beide auf die freien Eigentümer »freeholders« beschränkt, aber innerhalb dieser Grenzen durchaus demokratisch. Der konservativere Charakter der ersten Kammer kommt zum Ausdruck: 1. in dem höheren Mindestalter des Senators, der 25 Jahre sein muß (für Mitglieder der zweiten Kammer genügt das allgemein

gültige gesetzliche Alter der Großjährigkeit (full age) von 21 Jahren), 2. in der längeren Mandatsdauer von 4 Jahren (zweite Kammer 1 Jahr), und 3. in dem eigentümlichen Rotationssystem. Nach diesem scheidet jährlich nur ¼ der Mitglieder aus und wird neu gewählt. Dadurch werden immer nur 25% des Hauses erneuert, das Schwergewicht bleibt bei den verweilenden ¾ der Mitglieder. Das Haus ist also permanent oder mindestens kontinuierlich und gewinnt so Stetigkeit und Tradition. Dafür aber wird zugunsten der zweiten Kammer bestimmt: »all laws shall originate in the House of Delegates, to be approved or rejected by the Senate, or to be amended with consent of the House of Delegates«. Also liegt die Gesetzesinitiative ausschließlich bei der zweiten Kammer. Das Recht des Senats zu Abänderungsvorschlägen erfährt weitere Einschränkung bei Finanzgesetzen; »except money-bills, which in no instance shall be altered by the Senate, but wholly approved or rejected«. Ein Gouverneur oder chief magistrate wird jährlich von der Legislative gewählt, ist nicht öfter als 3mal nacheinander wählbar und kann dann erst nach vierjähriger Pause wieder kandidieren. Ihm zur Seite steht ein Ausschuß von 8 Personen (executive Council of State), in gleicher Weise gewählt. Alle 3 Jahre werden je 2 Mitglieder durch Beschluß beider Kammern entfernt und andere an ihrer Stelle ernannt. Der Rat hat also in höherem Grade den Charakter der Permanenz als der Senat. Gouverneur und Councillors erhalten festes Gehalt. Es wird nun festgesetzt, der Gouverneur soll »with the advice of a Council of State« »exercise the executive powers of goverment, according to the laws of this Commonwealth«. Besondere Befugnisse der Exekutive sind: ein Stück Justizhoheit, das Begnadigungsrecht, (»except where the prosecution shall have been carried on by the House of Delegates . . .«), die Militärhoheit, (»the Govérnor may embody the militia, with the advice of the Privy Council, and when embodied, shall alone have the direction of the militia, under the laws of the country«) und eine gewisse Ernennungshoheit, die aber mit der Legislative geteilt werden muß. Dabei ist die Ernennung und Entlassung der Offiziere vorwiegend Recht der Exekutive. Verwickelt ist diese Frage für die Richter. Sie werden von der Legislative gewählt; aber »in case of death, incapacity or resignation, the Governor, with the advice of the Privy Council shall appoint persons to succeed in office to be approved or displaced by both Houses«. Die Wahl der Friedensrichter jedoch erfolgt allein durch die Exekutive. In allen Fällen werden die Beamten formell angestellt (commissioned) durch den Gouverneur. Ein größerer Verwaltungsapparat ist neben dem Council noch nicht erforderlich. Ein ober-

ster Finanzbeamter (treasurer) wird von beiden Häusern gewählt. Irgendeine Einwirkung auf die Legislative steht dem Gouverneur nicht zu. Nur kann er in außerordentlichen Fällen beide Kammern unter gewissen Einschränkungen einberufen (»either by advice of the Council of State, or on application of a majority of the House of Delegates«, also auch hier eine Bevorzugung der zweiten Kammer). Dagegen unterliegen die Beratungen des Councils einer Kontrolle durch die Legislative; denn die Verhandlungen werden protokolliert, »to be laid before the General Assembly, when called for by them«. Ferner können alle Beamten, einschließlich des Gouverneurs, von der Legislative zur Verantwortung gezogen werden, wenn »offending against the State, either by maladministration, corruption, or other means, by which the safety of the State may be endangered«. Aber die Unabhängigkeit der Richter wird gewährleistet durch lebenslängliche Anstellung (during good behaviour) und festes Gehalt (fixed and adequate salaries). Doch sind auch sie impeachable.

Die Konstitution stellt einen ernsthaften Versuch dar, die an ihrer Spitze angekündigte Gewaltentrennung durchzuführen, insbesondere durch Verbot an jedes Organ der drei Gebiete, zugleich ein Amt zu bekleiden, das einem fremden department angehört. Die richterliche Gewalt ist durch ungefähr gleiche Beteiligung der beiden andern bei Einsetzung der Richter, namentlich durch deren lebenslängliche Anstellung und das feste Einkommen, selbständig geworden. In der bill of rights wird im Sinne Montesquieus das volkstümliche Schwurgericht als Eckpfeiler einer gesunden Rechtspflege hervorgehoben: Sect. 11 »the ancient trial by jury is preferable to any other and ought to be held sacred«.

In der Legislative widerspricht namentlich die deutliche Bevorzugung der zweiten Kammer einer harmonischen Gewaltenteilung. Der stärkste Verstoß dagegen liegt aber in der Schwäche der Exekutive. Wohl ist dem Impeachment vom Standpunkt Montesquieus aus zuzustimmen, nicht aber der Kontrolle der Verhandlungen des Councils durch die Legislative. Ist schon die Selbständigkeit der Exekutive durch ihre Wahl seitens der Legislative im Ursprung gelähmt, so erst recht durch die Kompetenz der Kammern, nach Belieben alle drei Jahre eine Auslese unter den Mitgliedern des Councils zu halten. Wie könnte sich die Exekutive neben der Legislative und unabhängig von ihr behaupten ohne das Veto! Das ist ihr aber versagt. Dabei ist die Kraft der Exekutive bereits durch den Mangel an Einheitlichkeit bedroht. Der auf ein Jahr gewählte Gouverneur tritt leicht hinter dem permanenten Council zurück. — Alle diese Mängel hindern

nicht, anzuerkennen, daß hier etwas grundsätzlich Neues in einer Staatsverfassung auftritt. Der erste Versuch mußte Spuren der Unsicherheit, Anklänge an alte Formen, Einflüsse noch nicht gebrochener Vorurteile zeigen. Man hatte sich daran gewöhnt, in der Exekutive die Vertretung der verhaßten englischen Regierung (Hart, S. 82. Lingley, R., S. 175), in der Legislative das Bollwerk der eigenen Freiheit zu sehen. Schon Jefferson tadelte die Übermacht der Legislative und nannte das Council »a fifth wheel to a waggon«, Madison gebrauchte dafür den Ausdruck »grave of useful talents«[1]). So gelang es wohl, die Unabhängigkeit der richterlichen Gewalt zu sichern[2]), aber noch nicht, eine wirklich selbständige einheitliche Exekutive neben die Legislative zu setzen. Neue Erfahrungen mußten lehren, das Mißtrauen zu überwinden und die Erkenntnis zu gewinnen, daß der schwächste Faktor der Regierung gestärkt werden muß[3]). Deshalb mußte diese Konstitution näher analysiert werden.

Am 2. Juli beendete New Jersey seine neue Verfassung, sicher ohne Kenntnis der wenige Tage vorher veröffentlichten Konstitution von Virginia. Zu einer sachgemäßen Trennung der Gewalten wird in New Jersey kein Versuch gemacht. Wohl wird eine Exekutive und Legislative unterschieden; aber gerade in dem Ineinandergreifen beider zeigt sich die Abwesenheit der Ideen Montesquieus. In bezug auf das Eindringen derselben in das amerikanische Verfassungsleben liegt hier gegenüber Virginia ein unleugbarer Rückschritt vor. Abgesehen davon enthält die Konstitution von New Jersey einzelne Bestimmungen, die in späteren Verfassungen wiederkehren, also bewährte Grundsätze darstellen. Das Grundschema zeigt aber dieselbe Willkür und Unbekümmertheit um eine grundsätzliche Gewaltenteilung

[1]) Ford in einer Anmerkung zum »Federalist«, S. 55: »... in absolute contravention of its various claims the legislative at moments centered all power in its own hands«.

[2]) Elliot, »Debates« III, S. 325. Der große Volksführer Henry fragte: »is that judiciary (das Bundesgericht) as well constructed and as independent of the other branches, as our state judiciary?«

Pendleton ist sogar mit den Befugnissen der andern Gewalten einverstanden, S. 298: »In this State Constitution to the Executive you commit the sword; to the Legislative you commit the purse. The Judiciary is separate and distinct from both the other branches, has nothing to do with either the purse or sword«.

[3]) Roosevelt, »Gouverneur Morris«, S. 62, bemerkt über New York, was für alle Staaten gilt: »The members generally could not realize how different was a Governor elected by the people and responsible to them from one appointed by an alien and higher power to rule over them as in the colonial days«.

wie in New Hampshire und South Carolina. Von einer ersten Kammer, dem legislative council, wird in Art. 6 gesagt, daß es »in all respects be a free and independent branch of the Legislature of this Colony«. Sie ist tatsächlich im Gegensatz zum Senat von Virginia ein gleichberechtigter Faktor neben der zweiten Kammer bis auf finanzielle Fragen. Beide Kammern wählen den Gouverneur, »who shall be constant President of the Council and have a casting vote in their proceedings«. Er ist also einflußreiches Glied in einem Zweig der Legislative. Dann aber heißt es von ihm, »that the Governor shall have the supreme executive power, be chancellor of the Colony . . .« Hierin wird er wiederum von einem engeren Ausschuß des »legislative Council«, einem »privy Council«, beraten. Als Chancellor besitzt er nun auch noch Justizhoheit. Es kann daher nicht Wunder nehmen, »that the Governor and the Council be the court of Appeals in the last resort, in all clauses of law. .« Sie üben auch uneingeschränktes Begnadigungsrecht aus. Der Gouverneur ist also in seinem Amt gerade von jener Vielseitigkeit, wie sie von Montesquieu getadelt wird. Immerhin wird den Richtern untersagt, Abgeordnete zu sein. Untere Offiziere werden von den Mannschaften, höhere von den gesetzgebenden Körperschaften gewählt. Es ist begreiflich, daß diese Verfassung bei den Vertretern der Lehre Montesquieus scharfe Kritik fand. Hamilton konstatiert im »Federalist«, S. 441, »the final judicial authority in New Jersey is in a legislative branch«. Madison urteilt ebenda S. 322ff., »the constitution of New Jersey has blended the different powers of government more than any of the preceding (New Hampshire von 1784, Massachusetts, New York)«.

Delaware verkündigte am 21. September seine Verfassung. Art. 2 sagt: »the legislative shall be formed of two distinct branches . .« In Art. 4 wird die erste Kammer als Council, die zweite als House of Assembly bezeichnet. Beide Häuser wählen den Präsidenten auf drei Jahre und als beratende und mitbeschließende Körperschaft neben ihm ein privy Council. Art. 7 bezeichnet den Präsidenten als Chief magistrate und sagt ähnlich wie die Virginia-Konstitution, »and he may exercise all the other executive powers of government«. Die Verhandlungen (advice and proceedings) des privy Council werden aber von den Kammern kontrolliert. Die hierfür gebrauchte Formel »to be laid before the general assembly when called for by them« stimmt wörtlich mit der von Virginia überein. Von Interesse ist dann namentlich Art. 17: »There shall be an appeal from the supreme court . . . to a court of appeals to consist of the president for the time being, who shall preside therein, and six others, to be appointed, three

by the legislative council, and three of the house of assembly . . ., which court shall . . . have all the authority and powers heretofore given by law in the last resort to the King in council, under the old government«. Die Beeinflussung dieser Konstitution durch Virginia ist erkennbar. Auf diesem Wege sind auch die Ideen Montesquieus in sie eingedrungen, doch nur zögernd, da vermutlich die eigene Tradition noch zu stark war. Art. 17 weist deutlich auf vorhandene Formen hin. Die unsichere Terminologie und einige andere formale Momente zeigen die Mischung neuer und alter Ideen. Der Begriff der richterlichen Gewalt (judiciary power) tritt nicht auf. Der Präsident wird nicht ausdrücklich als Inhaber der Exekutive bezeichnet. Die Benennung Council für ein Organ der Legislative ist irreführend, was auch empfunden wird; denn es wird nachher stets deutlicher als legislative council bezeichnet. Das war schon geboten, um Verwechslungen mit dem privy council zu vermeiden. Dessen Kompetenzen und die Kontrolle dieser Behörde durch die Legislative bedeuten einen weiteren Verstoß gegen die Gewaltenteilung. Gänzlich unvereinbar mit ihr ist aber der court of appeals. Exekutive und Legislative vereinigen sich zum obersten Gerichtshof. Eine ärgere Verletzung des Trennungsprinzips ist schwerlich denkbar. Die Selbständigkeit der richterlichen Gewalt war das ungewohnteste Neue an Montesquieus Theorie, wohl begreiflich also, daß dagegen hauptsächlich verstoßen wurde. — Alles in allem bezeichnet die Verfassung von Delaware einen Rückschritt (s. o. S. 58 Note 2) gegenüber Virginia.

Am 28. September beendete Pennsylvania seine Verfassung. Sie ist erheblich eingehender als ihre Vorgängerinnen, beginnt mit einer Rechtfertigung der Trennung von England, gibt dann eine Declaration of rights und drittens den Plan oder frame of government. Der Grundsatz der Gewaltenteilung ist in der Deklaration nicht ausgesprochen wie in der Bill of rights von Virginia. Aber die dreimalige Gegenüberstellung von Legislative und Exekutive läßt auf die Kenntnis jener Theorie schließen und auf die Absicht, sie anzuwenden. So heißt Sect. 4 »all officers of goverment, whether legislative or executive . . .«, Sect. 6 »that those who are employed in the legislative and executive business of the State . .« und Sect. 14 »the people . . . have a right to exact a due and constant regard to them from their legislators and magistrates in the making and executing such laws . . .« Die Konstitution selbst bestätigt gleich durch die ersten Sätze die Annahme, daß ihr das Montesquieusche Prinzip zugrunde liegt. Sect. 2 »the supreme legislative power shall be vested in a house of representatives of the freemen of the com-

monwealth or state of Pennsylvania«. Sect. 3 »the supreme executive power shall be vested in a president and council«. Sect. 4 bezieht sich dann folgerichtig auf die dritte der Gewalten, ohne hier allerdings eine entsprechende Formulierung zu geben. Es heißt hier: »Courts of justice shall be established in the city of Philadelphia and in every county of this state«. Die in der Virginia-Verfassung angedeutete Gliederung in Legislative, Exekutive und Jurisdiction tritt hier in Pennsylvania klarer hervor, insbesondere durch Voranstellung der soeben erwähnten drei bedeutungsvollen Sätze. — Die Legislative besteht also nur aus einer Kammer. Die vollziehende Gewalt liegt vorzugsweise in einem Council, dessen 12 Mitglieder auf drei Jahre vom Volke gewählt werden. Jährlich wird ein Drittel der Mitglieder erneuert. Aus diesem Council gehen durch Wahl der vereinigten Legislativ- und Exekutivkörperschaften immer nur auf ein Jahr Präsident und Vizepräsident hervor. Die gesamte Exekutive (Präsident, Vizepräsident und Council) hat das Begnadigungsrecht, die Militärhoheit, die Ernennungshoheit in gewissem Umfange und die Gerichtsbarkeit im Falle von Impeachment (Sect. 20 »they shall sit as judges, to hear and determine on impeachments, taking to their assistance for advice only the judges of the supreme court«). Eine allgemeine Vollmacht für die Beaufsichtigung der Verwaltung scheint in der Bestimmung Sect. 20 zu liegen »they are also to take care that the laws be faithfully executed«, doch ist das mehr eine Anregung zu ernster Fürsorge als eine bestimmte Kompetenz.

Die oberen Richter werden von der Exekutive ernannt, aber nur auf 7 Jahre, die Friedensrichter und Sheriffs vom Volke gewählt. Alle erhalten ein festes Gehalt. Die Unvereinbarkeit der Ämter zweier verschiedener departments in einer Person wird für alle drei Gewalten nachdrücklich ausgesprochen.

Die Hauptmängel vom Standpunkt Montesquieus aus sind das Einkammersystem und die fehlende Einheit der kollegialen Exekutive, insbesondere die schwache Stellung des Präsidenten innerhalb des kontinuierlichen Councils, das, aus direkter Volkswahl hervorgehend, als ein Faktor mit gleicher Autorität neben die Legislative tritt. Die Selbständigkeit der Gewalten wird ferner dadurch gefährdet, daß ein Zusammenarbeiten der Legislative und Exekutive in gewissem Umfange angeordnet wird. Sect. 20 »they (die Exekutive) are ... to prepare such business, as may appear to them necessary to lay before the general assembly«, und ein Eingreifen der Exekutive in die Gerichtsbarkeit bei Impeachments vorliegt. Die Mitglieder des Councils werden in dieser Eigenschaft geradezu als judges bezeichnet. Nebenher mag

erwähnt werden, daß die obersten Exekutivbeamten nicht gerade als Richter über andere Beamte geeignet erscheinen. Es muß aber daran erinnert werden, daß an sich dem Council kein allgemeines Aufsichtsrecht zusteht und hier überhaupt keine Beamtenhierarchie, wie in den meisten modernen Staaten, vorliegt. Die Gefahr des Einkammersystems kam den Gesetzgebern zum Bewußtsein (Sect. 15 »the inconvenience of hasty determination«). Sie ordnen deshalb an: Öffentlichkeit der Verhandlungen, Druck der Gesetzesvorlagen und Bekanntgabe an das Volk vor endgültiger Abstimmung, Inkrafttreten erst in der nächsten Session und Motivierung der Gesetze in den Einleitungen (preambles). Dennoch bleiben das Einkammersystem und die weniger gesicherte Stellung der Richter bedenklich. Madison tadelt im Federalist, S. 323ff. als besondere Verstöße gegen die Gewaltenteilung: Wahl des Präsidenten durch die Legislative, seine Mitwirkung bei Impeachments, die Absetzbarkeit der Richter durch die Legislative, teilweise Übertragung des Begnadigungsrechts mit seinem eigentlich exekutiven Charakter auf die Legislative (an executive power of pardoning in certain cases . .) und Verleihung der Würde als Friedensrichter an alle Mitglieder des Exekutiv-Councils.

Die meisten von Virginia abweichenden Eigentümlichkeiten der Verfassung Pennsylvaniens erklären sich aus dem radikal demokratischen Zuge, den sie namentlich unter dem Einfluß Franklins erhielt. Mit dem Gedanken der Volkssouveränität wird entschieden Ernst gemacht. Darum wird auf jeden Anschein der Mitwirkung eines aristokratischen Elements verzichtet. Der häufige Wechsel in den höchsten Ämtern wird damit begründet, daß (Sect. 19) »the danger of establishing an inconvenient aristocracy will be effectually prevented«[1]). Es wird eingeschärft, daß alle Beamten nur Diener des Volkes sind, nur ein mäßiges Gehalt empfangen, daß die ehrenamtliche Verwaltung staatlicher Funktionen das Beste wäre (Sect. 36)[2]). Die Exekutive gewinnt durch diese radikalere demokratische Tendenz, von dem Mangel an Konzentration abgesehen, indem auch sie durch Volkswahl unmittelbar auf den Ursprung ihrer Autorität zurückgeführt wird.

Manche Bemerkungen in der Declaration of rights wie in der Konstitution selbst erinnern deutlich an die allgemeinen

---

[1]) »L'esprit des lois« II, 3: »Dans toute magistrature il faut compenser la grandeur de la puissance par la brièveté de la durée«.

[2]) Elliot, »Debates« V, 144: Franklin beantragte 1787 im Nationalkonvent, daß die Exekutivbeamten nur ihre Auslagen zurückerhalten sollten und »no salary, stipend, fee or reward whatever for their services«. S. 145: die machtvollsten Leidenschaften in jeder Menschenbrust seien »love of power and the love of money«.

Ideen Montesquieus. So sagt Art. 14 der Declaration, »that a frequent recurrence to fundamental principles and a firm adherence to justice, moderation, temperance, industry and frugality are absolutely necessary to preserve the blessings of liberty and keep a government free«. Sect. 38» ... punishments made in some case (shall be) less sanguinary and in general more proportionate to the crimes«. Sect. 45 »laws for the encouragement of virtue and prevention of vice and immorality shall be made and constantly kept in force ...«

Wenigstens ist die innere Verwandtschaft mit dem »Geist der Gesetze« unverkennbar. In der weiteren Ausgestaltung des Verfassungslebens von jenem spezifischen Charakter, der in der originalen Anwendung und Entwicklung eines neuen Prinzips liegt, geht die Konstitution Pennsylvaniens in einem entscheidenden Punkte über ihre Vorgängerinnen hinaus. Es handelt sich um die besondere Bedeutung der geschriebenen Verfassung, nicht nur im allgemeinen, sondern namentlich in Verbindung mit der Gewaltenteilung. Als obertes Gesetz, namentlich für die Legislative, wird mit allem Nachdruck hingestellt: (Sect. 9) »they shall have no power to add, to alter, abolish or infringe any part of this constitution«. In Virginia stand man auf gleichem Standpunkt, unterließ aber, ihn offiziell zum Ausdruck zu bringen. Indem in Pennsylvania die Exekutive und Legislative in gleicher Weise an die Konstitution gebunden und weiterhin auf die Autorität des Volkes zurückgeführt werden, wird damit der Typ des amerikanischen Staatsgebäudes angedeutet: die Basis ist das Volk; darauf erhebt sich als einziger Pfeiler die Konstitution, die sich in drei Arme gabelt, die die drei Gewalten darstellen, auf denen die Regierungstätigkeit ruht.

Zur volleren Klarheit gelangt diese Idee vom Verhältnis zwischen Volk, Konstitution und den drei Gewalten in dem Schlußparagraphen 47. Das Volk soll 1783 ein Council of Censors wählen, das prüfen soll, ob die Konstitution in jedem Falle unverletzt geblieben ist, ob insbesondere Legislative und Exekutive ihre Pflicht als »guardians of the people« erfüllt und gegenseitig ihre Rechte respektiert haben. Die Censoren sollen also als Regulatoren der Staatsmaschine tätig sein und nötigenfalls etwaige Konstruktionsfehler feststellen. Dadurch wird angedeutet, wie auf verfassungsmäßigem Boden ein dauerndes Gleichgewicht der Gewalten erhalten werden kann, eine Aufgabe, die sonst schwer lösbar erscheint.

So bildet diese Konstitution eine zweite wichtige Etappe in der Entwicklung der konstitutionellen Prinzipien Amerikas.

Die Verfassung von Maryland erschien am 11. November. The Declaration of Rights enthält 42 Artikel. Art. VI »that the legislative, executive and judicial powers of government ought to be forever separate and distinct from each other«. Zum erstenmal wird hier nach dem Vorgange Virginias das bekannte Prinzip bekräftigt und in noch feierlicherer Form durch den Zusatz, daß es »forever« gelten solle. Fast alle nun folgenden Verfassungen nehmen den Grundsatz, wenn auch in verschiedener Formulierung, auf, und er wird so zum Gemeingut des Landes.

Von Interesse ist sodann Art. V »that the right of the people to participate in the legislature, is the best security of liberty and the foundation of all free government«. Wie hier die Bedeutung der Legislative für die Freiheit hervorgehoben wird, so ganz ähnlich in Art. 30 die eines unabhängigen Richterstandes, »that the independence and uprightness of judges are essential to the impartial administration of justice and a great security to the rights and liberties of the people«. So wird in diesem Sinne bestimmt, daß die Richter (ausgenommen die Friedensrichter) kein anderes Amt bekleiden dürfen, angemessene Bezahlung erhalten und nur for misbehaviour ihr Amt verlieren können. Von der vollziehenden Gewalt aber wird gesagt (Art. 31): »that a long continuance, in the first executive department of power or trust, is dangerous to liberty; a rotation, therefore, in those departments, is one of the best securities of permanent freedom«. Das Mißtrauen hat übrigens keine besonderen praktischen Folgen für die Bestimmungen über die Exekutive. Der Gouverneur erhält dieselben Befugnisse wie seine Kollegen, muß wie diese auf das Veto verzichten, wird aber auf drei Jahre gewählt im Unterschied von der anderswo üblichen Amtsdauer von einem Jahr. Der Wahlmodus für den Senat galt vielen als vorbildlich. Pinckney (Debates IV, 324) rühmt diese Körperschaft als »the best model of senate«. Madison meint im Federalist, S. 322ff.: »Maryland has adopted the maxim (Gewaltenteilung) in the most unqualified terms«. Er zeigt dann, daß es den Grundsatz mit der Unbedingtheit, in der er formuliert war, nicht durchführen konnte. Doch gebührt Maryland der Ruhm, die zuerst von Virginia verkündigte neue Staatstheorie auch formell in die Konstitution wieder aufgenommen und eindrucksvoll in den Vordergrund gestellt zu haben.

Die letzte Verfassung des Jahres 1776 erhielt North Carolina (18. Dezember). Art. 4 der Declaration of Rights enthält den Grundsatz der Gewaltentrennung. Dem Gouverneur wird nach dem Vorbild von Virginia ausdrücklich bestätigt, daß er »may exercise all the other executive powers of government«

(Art. 19). Die Verfassung zeigt die bisher beobachteten Formen. Eine Eigentümlichkeit liegt beim Impeachment. Es steht nicht nur der Volksvertretung, sondern auch nach Art. 23 den gewöhnlichen Gerichtshöfen zu. Darin liegt ein unzulässiges Übergreifen der richterlichen Gewalt auf die Exekutive.

Am 5. Februar 1777 wurde die Konstitution von Georgia einstimmig angenommen. Art. 1 verkündigt die Gewaltenteilung in der Fassung Virginias. Eine erste Kammer fehlt wie in Pennsylvania. Die Eigentümlichkeit des Einkammersystems führte zu der sonderbaren Bestimmung des Art. 8: »all laws and ordinances shall be read three times over and each reading shall be on different and separate days, except in cases of great necessity and danger; and all laws and ordinances shall be sent to the executive council after the second reading, for their perusal and advice«. In Ermangelung der ersten Kammer hat man das Bedürfnis nach einem mitwirkenden Faktor bei der Gesetzgebung. Man hat statt des Veto diese Bestimmung einer Prüfung und etwaiger Verbesserungsvorschläge eingeführt. Daß die Nachteile dieser Lösung wegen unklarer Fassung der Kompetenzen bald in Erscheinung traten, beweist die Änderung schon in der nächsten Verfassung von 1789. Das Executive-Council wurde abgeschafft und die Mitwirkung des Gouverneurs bei der Legislative auf das bedingte Veto beschränkt. In umständlicher Weise ging bis dahin nach Art. 28 und 32 der Verkehr zwischen gesetzgebender und vollziehender Gewalt vor sich. Eine Abordnung der letzteren überbringt dem Repräsentantenhause die Abänderungsvorschläge und »shall deliver their reasons for such proposed amendments, sitting and covered the whole house at that time, except the Speaker, uncovered«. Grundsätzlich sollen die Verhandlungen zwischen Legislative und Exekutive durch »messages« geschehen, übermittelt von besonderen Deputationen. Der Gouverneur benutzt als Boten den Sekretär des Councils. Diese Verkehrsformen mögen sonderbar anmuten, beweisen aber deutlich den Ernst, mit dem man in bezug auf die Gewaltenteilung vorging, und die Schwierigkeiten, in die man durch das Einkammersystem geriet. Die Nachahmung Pennsylvanias verschuldete vermutlich auch die Gefährdung eines unabhängigen Richterstandes. Madison kritisiert (Debates V, 321), daß »the judges are appointed annually by the legislature«.

Nach dreivierteljährlicher Vorbereitung mit mancherlei Unterbrechungen beendete New York seine Verfassung am 20. April 1777. Charakteristisch sind die Einrichtung einer besonderen Revisionsinstanz für Gesetze (council of revision), die mehrerer Councils of appointment für Beamten- und Richter-

wahlen und die Bestimmungen über Impeachment. Die Revisionsinstanz, »to revise all bills about to be passed into laws by the legislature«, besteht aus governor, chancellor and the judges of the supreme courts. Sie besitzt ein qualitatives (bedingtes) Veto. Die Councils of appointment werden aus den obersten Exekutivbeamten und Senatoren gebildet. Die Stellung der Richter ist, abgesehen von ihrer Mitwirkung beim Veto, noch in anderer Beziehung eigenartig. Nach Art. 25 sollen der chancellor und die judges of the supreme court Delegierte in besonderen Angelegenheiten an den Staatenkongreß sein. Die ersten Richter der country courts erhalten ausdrücklich das passive Wahlrecht für die Legislative. Auch beim Impeachment wirken nach Art. 22 die höchsten Richter des Landes mit.

Bei oberflächlicher Betrachtung könnte man den Eindruck gewinnen, daß hier die bewußte Anwendung der Montesquieuschen Grundsätze zweifelhaft ist, zumal sie im Gegensatz zu älteren Konstitutionen anderer Staaten nicht ausdrücklich verkündigt werden. In Wirklichkeit aber zeigt sich diese Verfassung mehr als die vorangehenden vom Geiste Montesquieus erfüllt. Madison sagt im Federalist, S. 322 ff., daß New York keine Erklärung der Rechte veröffentlicht, »but appears very clearly to have been framed with an eye to the danger of improperly blending the different departments«. Einen deutlichen Fortschritt zeigt die Exekutive. Zum erstenmal fehlt hier ein Exekutiv-Council, und dem Gouverneur ist ein qualitatives Veto gegeben, das später mit seiner Einschränkung vorbildlich geworden ist. Es wird nämlich unwirksam, wenn bei nochmaliger Beratung die Legislative mit Zweidrittelmajorität bei der ursprünglichen Form des Gesetzes beharrt. Auch die Ernennungshoheit des Gouverneurs ist stärker gewahrt, wenn schon er sie mit der Legislative teilt; und ein gewisser Zusammenhang mit dieser ist gemäß Art. 19 hergestellt, »that it shall be the duty of the governor to inform the legislative, at every session, of the condition of the State, so far as may respect his department, to recommend such measures to their consideration as shall appear to him to concern its good government, welfare and prosperity«. Das ist keine unberechtigte Einmischung, sondern ein Maß von Beziehungen zwischen beiden Gewalten, wie es zweckmäßig und auch im Rahmen der Trennungstheorie durchaus zulässig erscheint. Das ist auch die Auffassung Hamiltons, der im Federalist seine Mitbürger vom Staate New York darüber beruhigen will, daß die vorgeschlagene neue Bundesverfassung eine unstatthafte Mischung der Gewalten darstellte. Er weist deshalb auf bekannte Beispiele ähnlicher Verbindungen hin, wobei er solche Fälle im Dienste seiner Polemik stark unter-

streicht. So S. 441 »that the judiciary of New York in the last resort may with truth be said to reside in its senate«. Ähnlich urteilt Davie (Debates IV, 121): »(an) absolute and complete separation is not meant by them (Montesquieu und seine Schüler) ... In the Governor of New York the executive and judiciary have a negative similar to that of the President of the United States. This is a junction of all the three powers«. Pinckney (Debates IV, 325) erklärt mit Bezug auf New York: »I think, this constitution is, upon the whole, the best in the Union«. In dies Lob braucht man nicht einzustimmen. Die richterliche Tätigkeit ist gegen die beiden andern nicht genügend abgegrenzt. Die spätere Entwicklung muß darauf ausgehen, den Gouverneur in seinem Veto von der Mitwirkung der Richter unabhängig zu machen. Das Council of appointment wird von Roosevelts scharfem Tadel getroffen (Gouverneur Morris, S. 63/64): »the cumbrous and foolish plan of a council of appointment«, und »it became simply a peculiarly odious political machine«[1]). Alles in allem zeugt aber auch diese Verfassung von einem weiteren Vordringen der Montesquieuschen Ideen und einer Klärung in den Formen ihrer Anwendung, wie sie sich in Amerika herausbildeten.

Schon 1778 ersetzt South Carolina seine erste Verfassung durch eine neue; denn jene war nur »temporary and suited to the situation of their public affairs at that period«. Dem Fortschritt in der Staatstheorie, der inzwischen eingetreten war, ist Rechnung getragen. Einige Mängel bleiben. Die Trennung von Ämtern in der Legislative und Exekutive ist nicht sorgfältig gewahrt: Art. 9 »a member of the senate and house of representatives being chosen of the privy council, shall not hereby loose his seat in the senate or house of representatives . . .« Die Richter wirken beim Urteil im Impeachment mit, dürfen auch Abgeordnete sein und werden von der Legislative gewählt.

Connecticut und Rhode Island verzichteten im Vertrauen auf ihre bewährten demokratischen Einrichtungen auf Einführung neuer Verfassungen. Connecticut erklärt stolz, daß »it has derived from their ancestors a free and excellent constitution of government«.

Nach mehreren mißlungenen Versuchen gelang Massachusetts die Schaffung einer Konstitution, die nach Form und Inhalt die beste und gründlichste aller bisherigen war. Mit Recht

[1]) Es handelt sich hier nur um einen Ausschuß für Beamtenwahlen, keineswegs um ein Executive-Council, wie C. Walther anzunehmen scheint, wenn er New York zu den Staaten mit einem besonderen »Rat« rechnet (»Das Staatsoberhaupt . . ., S. 19).«

sagt Cushing, S. 245: »both in essence and in form it stands as a type of the best workmanship and the highest scholarship«. »It is the first of the distinctly modern constitutions as well as the best ... of the revolutionary era«. Diese Verfassung ist auch wohl die einzige, die bis auf den heutigen Tag in Kraft ist.

Einer sehr eingehenden »declaration of rights« mit manchen staatsphilosophischen Erörterungen folgt die Konstitution selbst, sorgfältig in Kapitel, Sectionen und Artikel gegliedert. Hier interessiert uns vor allem die Stellung zu den Prinzipien Montesquieus; die »declaration ..« läßt darüber keinen Zweifel. Mehrfach werden deutlich die drei Gewalten und ihre Organe unterschieden: Art. 5 »all powers residing originally in the people and being derived from them, the several magistrates and officers of government, whether legislative, executive or judicial, are the substitutes and agents and are at all times accountable to them«. Art. 6 »... the idea of a man born a magistrate, lawyer or judge is absurd and unnatural«. Art. 18 ».. they (das Volk) have a right to require of their lawyers and magistrates an exact and constant observance ..« Dann aber wird im Schlußartikel 30 einwandfrei das beherrschende Prinzip verkündigt: »In the government of this commonwealth the legislative department shall never exercise executive and judicial powers or either of them; the executive shall never exercise the legislative and judicial powers or either of them; the judiciary shall never exercise the legislative and executive powers or either of them; to the end it may be a government of laws and not of men«. So klar hatte noch niemand gesprochen (Cushing, S. 246 »... it was due to this clear understanding of political relations, to their insistance upon the most careful expression of those relations (den drei Gewalten) that it at this time became a part of the constitution of the American commonwealths«); und der Schlußsatz enthält den großen Grundgedanken der amerikanischen Gesetzgebung: frei von menschlicher Willkür und Leidenschaft den Staat auf die Grundlagen von Objektivität und Gerechtigkeit, auf die Majestät des Gesetzes zu gründen. Hierzu erschien Montesquieus Theorie der gangbare Weg. Er hatte im »Geist der Gesetze« XIX, 14 von dem Lande, dessen Konstitution er bewunderte, gesprochen, »où les lois gouvernent plutôt que les hommes«. Jenes hohe Ideal ist stets lebendig zu erhalten gesucht. (Roosevelt, indem er ein berühmtes Wort Lincolns variierte: »ours is a government of liberty by, through and under the law«[1]).

[1]) So auch Iredell, Debates IV, 111; Pinckney, Debates IV, 336; Pendleton, Debates III, 39; Randolph, Debates III, 84: »Montesqieu...

Die Konstitution selbst ist streng nach der Teilung der drei Montesquieuschen Gewalten aufgebaut und widmet jeder ein besonderes Kapitel. Diese Gliederung ist vorbildlich für die übrigen Staaten und über Amerika hinaus für fast alle geschriebenen Verfassungen überhaupt geworden.

Beide Kammern werden gleichgestellt; nur Finanzgesetze müssen vom Repräsentantenhause ausgehen[1]). Im Gegensatz zu Virginia hat hier auch der Senat volle Gleichberechtigung: Ch. I, Sect. 3, Art. 7: »... the senate may propose or concur with amendments, as on other bills«. Bei impeachment erhebt die zweite Kammer die Anklage, der Senat führt den Prozeß. Der Gouverneur wird vom Volk gewählt. Er wird beraten von einem Council aus 9 Mitgliedern, die aus indirekter Volkswahl hervorgehen. Das Volk wählt die erforderliche Zahl von Senatoren und Räten auf einmal, ohne daß die letzteren von vornherein als solche bezeichnet werden. Erst aus dieser Zahl von councillors und senators wählt die gesamte Legislative 9 zu Mitgliedern des Councils. In die Verhandlungen des Councils nimmt die Legislative nach Belieben Einblick ganz wie in Virginia. Die oberen Beamten sind von der Legislative zu wählen. Alle Mitglieder der Legislative und Exekutive bekleiden ihr Amt auf ein Jahr. Die Exekutive wählt die Richter during good behaviour (Gorham, Debates V, S. 328, bezeichnet diese als nachahmenswert für die Bundesverfassung). Die Legislative wie die Exekutive können den obersten Gerichtshof um Auskunft ersuchen »... upon important questions of law and upon solemn occasions«. Sämtliche Beamte erhalten ein festes Einkommen und sind impeachable. Die Vereinigung von Ämtern zweier verschiedener departments ist untersagt. Für spätere Verfassungsänderungen — wenn erforderlich — ist Vorsorge getroffen. Die Konstitution wird als ein Teil »of the laws of the land« betrachtet.

Die Gleichstellung der drei Gewalten ist hier nahezu erreicht. Madison im Federalist, S. 323, sagt von dem Art. 30 der Declaration, daß er »corresponds precisely with the doctrin of Montesquieu, as it has been explained, and is not in a single point violated by the plan of the constitution«[2]). Ein gleichmäßiger

---

contradistinguishes... a government of laws, in opposition to others which he denominates a government of men«.

[1]) Nach Madisons Bericht (Debates V, 529) war diese Bestimmung das Vorbild für die Bundesverfassung.

[2]) Doch macht Madison einige Ausstellungen, besonders an der Beamtenwahl durch die Legislative; denn »the appointment to officers, particular executive officers is in its nature an executive function«.

Wechsel in allen Ämtern ist vorgesehen. Dem besonderen Charakter der richterlichen Gewalt ist durch lebenslängliche Anstellung genügt. Durch den oben mitgeteilten Art. 5 der Declaration ist, wie schon in Pennsylvania, gezeigt, daß Gesetzgeber, Vollziehungsbeamter und Richter gleichen Ursprung im Volk und gleiche Verantwortung ihm gegenüber haben. Der Inhaber der Souveränität und seine drei Organe werden treffend charakterisiert. Insbesondere sind auch die Gesetzgeber nichts weiter als Diener des Souveräns. Die Exekutive ist durch Volkswahl[1]) und Veto[2]) genügend in ihrer Stellung der Legislative gegenüber gestärkt. Da ihr die Wahl der Richter zusteht, besitzt sie weiterhin einen starken Einfluß, der in fast allen andern Staaten als übergroß abgelehnt wurde. Wichtig ist auch, daß der Gouverneur hier zum erstenmal als Haupt der gesamten Verwaltung anerkannt wird. Nach Kap. II, Teil I, Art. 7 sollen ihm alle militärischen und zivilen Dienststellen vierteljährlich und auf Verlangen zu jeder Zeit Bericht über den Zustand ihres Verwaltungsgebiets, insbesondere des Inventars, erstatten. Ebenso sind alle wichtigen schriftlichen Eingänge öffentlichen Charakters ihm unverzüglich einzureichen. Daraus mußte sich für den Gouverneur die Oberaufsicht über die Verwaltung entwickeln. Anderseits ist mit der Vereinheitlichung der Exekutive nicht Ernst gemacht. Abgesehen vom Veto ist sie in allen entscheidenden Fragen vom Council abhängig, wodurch die Exekutive einen kollegialen Charakter erhält. Ein Abweichen von der Montesquieuschen Theorie liegt ferner in der Verpflichtung der Richter zur Auskunft über wichtige Fragen. Daß dies ihre Unabhängigkeit beeinträchtigt, wurde frühzeitig bemerkt; Pinckney bemängelt die Stellung der richterlichen und vollziehenden Gewalt, Debates IV, 324. Dealey sagt, »Our State Constitutions«, S. 5, »All the other States with greater wisdom reject this provision« (nämlich jene Pflicht der Richter). Trotz dieser Einschränkung ist in Massachusetts der Höhepunkt der bisherigen Entwicklung erreicht.

Die festgelegten Richtlinien werden von keinem Staate mehr verlassen[3]). Frühere Erfahrungen werden benutzt. Die bessere Einsicht in das wahre Wesen der Gewaltentheorie kommt auch

[1]) Wilson schlägt (Debates V, 323) für die Präsidentenwahl das Beispiel von Massachusetts vor.

[2]) Wilson weist (Debates II, 472) auf das Veto hin als Vorbild für die Befugnisse des Bundespräsidenten, ähnlich Pinckney (Debates IV, 325) und Hart, 124.

[3]) Dawson, Debates III, 608: »All the states have been in this sentiment (von der Notwendigkeit der Gewaltenteilung) when they formed their state constitutions«.

der Formulierung zugute. New Hampshire verlangt in seiner Bill of Rights von 1784 eine Gewaltentrennung, »as the nature of a free government will admit, or as is consistent with that chain of connexion that binds the whole fabric of constitution into one indissoluble bond of union and amity«. 8 Jahre früher war dieser Grundsatz in jenem Staate nicht bekannt. Der Fortschritt der Theorie Montesquieus wird hieran besonders deutlich. Die Verwandtschaft mit seinem Geist zeigen auch folgende Sätze aus der Verfassung New Hampshires von 1792, Art. 18 der Bill of Rights: »all penalties ought to be proportioned to the nature of the offence . . . A multitude of sanguinary laws is both unpolitic and unjust; the true design of all punishments being to reform, not to exterminate, mankind«, vgl. »Geist der Gesetze« VI, 9 »un bon législateur s'attachera moins à punir les crimes qu'à les prévenir«. Völlige Übereinstimmung herrscht fortan in dem Konstitutionsprinzip. Vermont, der 14. Staat, adoptierte einfach schon 1777 die Verfassung Pennsylvanias. Kentucky, die nächste neue Staatenbildung, findet mit Benutzung früherer Wendungen die Form für das Prinzip, die später allgemein nachgeahmt wurde. Art. 1 der Verfassung vom 19. April 1792 beginnt: »the powers of government shall be divided into three distinct departments, each of them to be confided to a separate body of magistracy, to wit, those which are legislative to one, those which are executive to another, and those which are judiciary to another. No person or collection of persons, being of one of those departments, shall exercise any power properly belonging to either of the others, except in the instances herein after expressly permitted«, Poore, I. 647 (hierzu die Tabelle über die Gewaltenteilung in den ältesten Staaten).

II. Die Staatenverfassungen und die Charters.

So stellt sich das Eindringen der Gewaltentheorie in das amerikanische Staatsleben dar. Virginia übernahm auf verfassungsrechtlichem wie schon auf politischem und militärischem Gebiet die Führung. Madison, Debates III, 617: »Virginia has always heretofore spoken the language of respect to the other states, and she has always been attended to«. Die andern Staaten folgten also, und nach vierjähriger Entwicklung war die Lehre in Massachusetts zum vollen Durchbruch gelangt, wenigstens theoretisch in den Verfassungsparagraphen. Die Gewaltenteilung war zum Konstitutionsprinzip erhoben.

Es wäre nun aber möglich, daß man von Montesquieu nur die Formulierung entlehnte und daß sich hierauf sein Ein-

fluß beschränkt. Zu einem ähnlichen Ergebnis ist die Kritik in andern Fällen oft gelangt und hat den Ruhm manches Schriftstellers als praktischen Reformators zerstören müssen. Im vorliegenden Falle meinen manche, daß Amerika die Gewaltenteilung aus dem Mutterlande herübergenommen und bereits in die Kolonialverfassungen eingeführt hätte. Die Kritik benutzt diese Möglichkeit, um den Einfluß Montesquieus zu schmälern oder gar zu bestreiten. Auf diesen Standpunkt scheint sich Laboulaye zu stellen, III, 66: »Die Trennung der Staatsgewalten ist englischen Ursprungs«, III, 284: »In den Vereinigten Staaten war dieser Lehrsatz allgemein angenommen, ohne daß man ihn erst Montesquieu zu entnehmen gehabt hätte. Er war ein Bestandteil der englischen Tradition und galt so gut wie ein Artikel des Glaubensbekenntnisses«. Unter den Neueren urteilt W. Wilson so, »Politics«, S. 467: »the colonists were not inventing written constitutions; they were simply combining their former political constitutional life«. Nun brauchte freilich England die Idee der Teilung, d. h. zunächst eigentlich nur der Anteilnahme des Volkes an der Regierung in parlamentarischen Formen, von niemandem zu lernen. Auch Montesquieu erhebt nicht den Anspruch auf ihre Urheberschaft. Nach ihm entstammte sie der Urzeit und den germanischen Wäldern, »Geist der Gesetze« XI, 6: »ce beau système a été trouvé dans les bois«, was in England und Amerika oft wiederholt wurde. (Wilson »Politics«, S. 526; Butler, S. 4). Pinckney, Debates I, 443: »Great Britain drew its first rude institutions from the forests of Germany«. Montesquieu hat das konstitutionelle Prinzip so wenig wie das Repräsentativsystem und den Parlamentarismus entdeckt, sondern gibt für die Konstituierung freier Regierungen ein bestimmtes Prinzip von ganz charakteristischen Zügen, dessen Auftreten im Verfassungsleben eines Landes unverkennbar sein muß (vgl. S. 55 u. 56). Man hat also nur die alten Kolonialverfassungen mit der Virginia-Konstitution und allen späteren zu vergleichen, die offenkundig die neue Staatstheorie annehmen.

Die frühere Charter von Virginia[1]) ist typisch für die Kronkolonien. Der königliche Gouverneur hatte die entscheidende Macht auf allen Gebieten. Auf seinen Vorschlag ernannte die Krone ein Council von 12 Mitgliedern, das etwa dem House of lords zu vergleichen wäre in seiner starken Mischung der Funktionen. Lingley, S. 22: »It acted in the threefold capacity of

[1]) Hart, »Actual Government«, S. 43. Allen Kolonien war ein Council eigentümlich. »It was at the same time an administrative body, a high court and also a part of the legislature«.

advisory board for the governor, as the highest court of the colony, and as an upper house of assembly, although legislation most often originated in the lower house«. Ebenso Lecky II, 5. Eine Volkskammer (House of Burgesses) hatte Anteil an der Gesetzgebung.

Man vergleiche hiermit die Konstitution von 1776. Gouverneur und Council sind übernommen. Aber gerade hier läßt sich die prinzipielle Neuerung erkennen. Das Council wird seines legislativen und richterlichen Charakters entkleidet und auf seine exekutiven Befugnisse beschränkt. Die Legislative wird auf das Zweikammersystem gegründet; und als absolute Neuerung wird die Gleichberechtigung der richterlichen Gewalt anerkannt. Diese wird von vornherein so gestellt, daß sie bereits nach 10 Jahren der Stolz des Landes ist. Vergleiche die Debatten im Konvent von 1788, Debates III, 325. Von vornherein hat sie die Befugnis, die Konstitutionalität der Gesetze zu prüfen, ohne daß dies besonders in der Verfassung ausgesprochen wird.

Daß die Exekutive geschwächt wird, besonders durch Versagen des Veto, ist nach der Geschichte der früheren Gouverneure begreiflich (Roosevelt, »Gouverneur Morris«, S. 62). Wenn diese Macht überhaupt noch ein wesentliches Maß von Befugnissen behielt, wie es tatsächlich der Fall war, so ist dies ein weiterer Beweis für die starke Beeinflussung durch die Montesquieusche Doktrin. Wie auch die außerordentliche Bedeutung der konstituierenden Versammlung weiten Kreisen klar war, beweisen die Adressen einzelner Landesteile an ihre Delegierten. Bancroft VII, 238: Die Grafschaft Buckingham erklärt »we pray ... that ... a government may be established in America, the most free, happy and permanent that human wisdom can contrive ...« und Augusta wünscht »an equal, free and liberal government that might bear the test of all future ages«.

Nicht alle Kolonien konnten sich so rasch von der Tradition befreien und sich so energisch neuen staatsrechtlichen Ideen zuwenden. Kennzeichnend für diese zögernde Entwicklung ist New Hampshire (s. unten S. 81). Namentlich wirkt die Bedeutung des alten Councils nach und verlangsamt den Sieg der neuen Theorie. Gerade die Art, wie das Neue aus dem Alten hervorwuchs, teilweise unter Benutzung und Umbildung alter Formen, veranschaulicht den allmählichen, aber nachhaltigen Einfluß Montesquieus. Die Macht der Überlieferung zeigt sich freilich besonders deutlich in Staaten mit so alten politischen Formen wie Pennsylvania und Massachusetts. In der Declaration des ersteren Staates zeugen hiervon die Artikel 7 und 8 über die Freiheit der Wahlen und die Beschränkung der

Steuerpflicht. In der Konstitution selbst sind Sect. 19 über das Rollsystem im Council, Sect. 29 über maßvolle Bürgschaften und Geldstrafen, Sect. 39 über Bestrafungen durch Arbeit (punishing by hard labour), Sect. 45 über Pflege der Tugend und Bekämpfung des Lasters und der Unmoralität fast wörtliche Entlehnungen aus der Charter von 1683; die Forderung über den Charakter der Volksvertretung in Sect. 7 (wisdom and virtue), die Festsetzung eines Quorums von $^2/_3$ der Versammlung, der Grundsatz über die Pflicht der Exekutive in Sect. 20 »to take care, that the laws be faithfully executed«, und die Erlaubnis zu freier Jagd und freiem Fischfang in Sect. 43 sind den Freibriefen von 1682/83 entnommen. Die eingehende Anweisung über die Legislative in Sect. 9 entstammt dem 2. Artikel der Charter von 1701. In einem Lande von so hoch entwickeltem staatlichem Leben, das einen William Penn zum Gesetzgeber hatte, war ein treues Festhalten an bewährten Grundsätzen selbstverständlich. W. Wilson »Politics«, S. 462 »the charter which Penn bestowed upon Pennsylvania is distinguished as one of the best conceived and most liberal charters of the time«. Der Einfluß der alten Charters geht sogar weiter, als Laboulaye annahm, der sonst aus ihnen die neue Konstitution unter Ausschluß eines wesentlichen Einflusses Montesquieus erklärt (III, S. 294), aber das Einkammersystem über Franklin auf Turgot zurückführt. Diese Idee brauchte diesen Umweg nicht zu gehen. Seit 1682 besteht neben Gouverneur und Council eine legislative Kammer, die general assembly. Man hielt einfach daran fest, während alle andern Staaten mit Ausnahme Georgias zum Zweikammersystem übergingen oder die vorhandenen Einrichtungen dazu ausbauten.

Für einen wirklich unabhängigen Richterstand als Organ einer selbständigen Staatsgewalt lassen sich vor 1776 keine Spuren entdecken. Virginia begann damit, und Pennsylvania und die andern Staaten schlossen sich an. Lingley sagt über den Einfluß der Virginia-Bill, S. 166: »all that can be said is, that the Virginia declaration very probably influenced the Pennsylvania declaration (and through it that of Vermont), and perhaps the Massachusetts declaration (and through it that of New Hampshire)«. Man suchte in Pennsylvanien den Geist des Gründers festzuhalten, des Quäkers William Penn, mit seiner Liebe zur Demokratie, zur Tugend und weitgehenden Duldung, beruhend auf echtem Christentum, wenn schon man seine optimistische Auffassung des Menschen nicht teilte; in den eigentlich staatsrechtlichen Fragen aber ging man neue Wege.

Die Verfassung von New York zeigt den entschiedenen Versuch, mit alten Mißständen zu brechen. Die Juristen beherrsch-

ten bis dahin die Legislative. Lecky III, 298: die Richter »hatten einen Einfluß erlangt, der nicht geringer war als derjenige der Priesterschaft in einem erzkatholischen Lande«. Das Amt des Friedensrichters galt als Lohn für Dienste bei Wahlen. Dies war das Gegenteil einer hochstehenden richterlichen Gewalt, die sich möglichst zurückhält und kaum sichtbar wird; L'esprit des lois XI, 6 »la puissance de juger . . . devient . . . invisible et nulle«. Der »Geist der Gesetze« mußte hier wohltätig wirken.

Massachusetts und alle übrigen Neuenglandstaaten besaßen altberühmte demokratische Einrichtungen (Lecky III, 294 eine »ultrademokratische« Regierung), die freilich für Massachusetts selbst durch Eingriffe der Krone geschmälert waren. Daher wurden bei der Redaktion der neuen Konstitution nicht die älteren staatsrechtlichen Quellen übergangen. Chapter I, Sect. I, Art. 3 ist fast wörtlich nach der Charter von 1691 (Poore, 951) abgefaßt. Gorham empfiehlt im Bundeskonvent die Nachahmung der Richterwahl von Massachusetts. Debates V, 330: »This mode had been ratified by the experience of 140 years in Massachusetts«. Wenn also dieser Staat schneller zu einer richterlichen Gewalt im Sinne Montesquieus gelangt als New York, so ergibt sich das aus der verschiedenen Vorgeschichte.

Die Staatsverfassungen stellen also keinen Bruch in der Entwicklung dar, sondern knüpfen in den materiellen Bestimmungen, oft sogar im Wortlaut, an die vorhandenen Verfassungsorgane an. Wollte man das leugnen, so setzte man sich in Widerspruch zum Geist der geschichtlichen Entwicklung und zur Macht der Tradition, die bei angelsächsischen Völkern besonders stark ist. Mit Recht bezeichnet A. Rein (in Sybels »Historischer Zeitschrift«, Bd. XXVI, Heft 1920) die Auffindung des Zusammenhangs zwischen der kolonialen und den späteren Verfassungen als eine wichtige Aufgabe der Forschung. Aber damit ist diese nicht erschöpft, wenn sie nicht nur einzelne Elemente, sondern den gesamten fast einzigartigen Bau der amerikanischen Verfassungen erklären will. Man hielte die Teile in der Hand, ohne das geistige Band gefunden zu haben. Dies unbedingte Neue ist die Anwendung der Gewaltenteilung, wie sie für jedermann in der gegenseitigen Unabhängigkeit der gesetzgebenden und vollziehenden Gewalt und der einzigartigen Stellung der Rechtsprechung sichtbar wird. Durch diese eigentümliche Verteilung der Macht (oder der Funktionen der Staatsgewalt) gewinnen die amerikanischen Verfassungen ihren spezifischen Charakter, der sie allen andern, besonders sämtlichen europäischen, aber ebenso den Charters, gegenüberstellt. Nur einmal ist dieses staatsrechtliche Element noch anderswo anzutreffen, zwar

nicht im wirklichen Verfassunngsleben, wohl aber in der Theorie, und zwar in derjenigen Montesquieus.

Schon hier scheint der Schluß zwingend, daß Amerika die Idee der Gewaltenteilung Montesquieu verdankt. Es fehlen aber die unmittelbaren Zeugnisse der Urheber der Staatsverfassungen dafür. Ihre Übereinstimmung mit Montesquieu ist zwar offenkundig; doch sind im übrigen keine Quellen, namentlich nicht die Debatten der verfassunggebenden Versammlungen, vorhanden, aus denen sich die bewußte Übertragung der Montesquieuschen Theorie feststellen ließe. Später wird bei Besprechung der Bundesverfassung ein neues Licht auch auf die Staatskonstitutionen fallen. Für den Unbefangenen genügt der bereits geführte indirekte Beweis. Oder man müßte annehmen, daß hier eine merkwürdige Erscheinung der Geschichte vorliegt, nach welcher die Gewaltenteilung, die 30 Jahre früher in der Theorie auftritt, jetzt auch von selbst aus der Praxis herauswächst, d. h. ohne Zusammenhang mit jener Theorie. Was danach Montesquieu irrtümlich in der englischen Verfassung erkennen wollte, hätte er tatsächlich in den Charters finden können.

Auch Jellinek kann sich dem Schluß auf die Urheberschaft Montesquieus nicht ganz entziehen, will sie aber nur teilweise gelten lassen. Er findet noch einen wesentlichen Grund für die Anwendung der Gewaltentheorie (-teilung) darin, daß »die eigentümliche, von der englischen abweichende Verfassungsgeschichte der Kolonien zu einem der Montesquieuschen Forderung ähnlichen Verhältnis von Legislative und Exekutive geführt hatte« (S. 504). Es ist schon gezeigt, daß dies ein Irrtum ist. Das Natürliche in der Lage Amerikas war die Entwicklung zum parlamentarischen System, zu dem alle demokratischen Staaten gelangten, wenn die konsequente Gewaltenteilung unterblieb. Der Unwille über die Befugnisse des englischen Gouverneurs, die häufigen Hemmungen durch sein Veto und die Einmischungen des britischen privy council in die Gesetzgebung des Landes hatten eine Erbitterung erzeugt, die Institutionen wie die des Gouverneurs hätte hinwegfegen müssen, wenn man nicht durch das Prinzip der Gewaltenteilung zu einem entgegengesetzten Verhalten geführt wäre. Im Gegensatz zu Jellinek ist gezeigt, daß in dem kolonialen Council eine vollkommene Gewaltenmischung stattgefunden hatte. Jellinek beruft sich für seine Ansicht auf die Legislative und das Richteramt (S. 504 und 505). Das Zweikammersystem soll sich dadurch entwickelt haben, daß der Rat des Gouverneurs zugleich die Funktionen eines Oberhauses ausübte. Gerade dies Beispiel beweist das Gegenteil. Aus dem »Rat« wurde vielmehr, wie o. S. 77 dargestellt, das Exekutiv-

council. Dieses ist also das Resultat der Anwendung eines neuen Prinzips. Hätte man nun nicht Ersatz für die entstandene Lücke geschaffen, wäre man zum Einkammersystem gelangt wie in Pennsylvania. Die erste Kammer ist in den meisten Fällen erst mit dem neuen Verfassungsprinzip eingeführt. Während man früher Gouverneur, Council of Assistants und House of Delegates besaß, hat man jetzt neben diesen dreien (nur daß das Council of Assistants in ein Exekutivcouncil umgewandelt wird) noch den Senat. Gerade hier wird also der umgestaltende Einfluß des neuen Konstitutionsprinzips deutlich. Es wird damit nicht bestritten, daß das englische Vorbild eingewirkt hat, das sich ja hinsichtlich der Organisation der Legislative im Zweikammersystem mit Montesquieu deckt.

Besonders deutlich erkennt man den Abstand zwischen den kolonialen staatsrechtlichen Zuständen und der Staatsverfassung, wenn man die Konstitutionen New Hampshires vom 5. Januar 1776 und von 1784 gegenüberstellt. Jene war die erste Antwort auf die Aufforderung des Bundeskongresses an alle 13 Kolonien, sich selbständige Verfassungen zu geben. New Hampshire behält einfach seine (s. o. S. 57/58) Assembly und das Council. Der englische Gouverneur fehlt. Man besetzt den Posten nicht wieder, sondern begnügt sich mit dem Präsidenten des Councils als Repräsentanten der Regierung, ohne daß er eine besondere Befugnis bekommt. Assembly und Council stellen gemeinsam Legislative und Exekutive vor und übernehmen auch die Befugnisse des früheren Gouverneurs.

1784 erscheint in der neuen Verfassung eine wohlgeordnete Legislative nach dem Zweikammersystem, daneben eine verhältnismäßig selbständige Exekutive; denn über dem nur beratenden Exekutiv-Council steht ein direkt vom Volke gewählter Gouverneur, der auch die obersten Richter ernennt, die ihr Amt auf Lebenszeit haben. In besonderen Abschnitten wird nach den Überschriften vom Senat, dem Repräsentantenhause, der executive und judiciary power gehandelt.

So zeigt das Verfassungsjahr 1776 nicht einmal Andeutung einer Gewaltenteilung, 1784 die typische Form derselben. Dazwischen liegen die Konstitutionen von Virginia und Massachusetts, von denen die erste das neue Prinzip, die zweite die Form (oft bis zu wörtlicher Übereinstimmung) gibt. Wenn man nur die formale Seite der Verfassung ins Auge faßt, könnte man für New Hampshire von einem Bruch mit der Vergangenheit sprechen.

Ähnlich liegen die Dinge für New Jersey, nur daß man sich dort erst sehr viel später zu einer neuen Verfassung entschloß. Die Konstitution vom 2. Juli 1776 setzt neben anderen Faktoren

(s. o. S. 62/63) ein legislative council ein, das, wie der Name sagt, eine Doppelnatur als legislative und exekutive Behörde zeigt, ganz wie in der Kolonialzeit. Erst nach Annahme des Montesquieuschen Prinzips erfolgte die sachgemäße Scheidung der Institution in eine erste Kammer und ein Exekutiv-Council. Es ist darum auch irreführend, wenn Walther (»Das Staatshaupt . . .«, S. 19) bemerkt: »Zuweilen hat sich aus ihm (dem Council) der Senat als Teil der Legislative entwickelt«. Das könnte nur auf Pennsylvania und Georgia zutreffen, die allein vorübergehend sich mit einer Kammer begnügten, aber schon 1790 bzw. 1789 zum Zweikammersystem übergingen. Wenn sie gleichzeitig das Exekutiv-Council fallen ließen, so bekundet das die konsequente Durchführung des neuen Verfassungsprinzips, das Teilung für Legislative und Einheitlichkeit für Exekutive fordert. Die Ausdrucksweise Walthers verdunkelt diesen Tatbestand.

Demgegenüber kann nicht mehr behauptet werden, daß die Gewaltenteilung sich wesentlich als bloße Fortbildung der kolonialen Verhältnisse darstellt.

Einen zweiten Beweis seiner oben erwähnten These sieht Jellinek in der Befugnis der Gerichte, die Verfassungsmäßigkeit der Gesetze zu prüfen. Sie soll aus der früheren Staatsordnung stammen, gemäß welcher die Kolonialgesetze der Nachprüfung durch englische Richter unterlagen. Das war aber für die Amerikaner eine der verhaßtesten Einrichtungen. Wenn auch der Gedanke zu der besonderen richterlichen Befugnis von jenen Vorgängen angeregt sein mag, so wird er doch in seiner Ausführung der Gewaltenteilung dienstbar gemacht. Hier gewinnt er eine ganz neue Bedeutung, indem nun die selbständig gestellte Jurisdiktion zu einer wirklichen staatlichen Gewalt erhoben wird und so neben die beiden andern tritt. Ohne die Gewaltenteilung hätte die Tradition vielleicht zu einer Bestimmung geführt, wie sie in Art. 2 des Kapitels über die judiciary power in der Massachusetts-Verfassung enthalten ist (vgl. o. S. 74). Gerade dies wird aber von der Mehrheit der amerikanischen Staatsmänner abgelehnt. Nicht vorher, sondern nach erfolgter Gesetzgebung treten die Richter als Verfassungswächter und Regulator der Legislative auf, doch immer nur im Spezialfalle und ohne Initiative (Hamilton, Federalist, S. 495). Jellinek kennt auch den inneren Zusammenhang zwischen der erwähnten richterlichen Vollmacht und der Gewaltenteilung wohl. Er sagt an anderer Stelle (S. 600): Diese Vollmacht »sei als Folge aus dem Prinzip der Gewaltenteilung geboten«[1]).

[1]) Eher als die von Jellinek bezeichnete Tatsache könnte als vorbereitendes Moment für die spätere Stellung der Gerichte die Be-

Die Gewaltenteilung entstammt also weder den Charters noch irgendeiner andern zeitgenössischen Verfassung, noch ist sie der schöpferischen Eingebung amerikanischer Staatsmänner entsprungen. So bleibt nur ein nicht amerikanischer Urheber der Theorie anzunehmen. Wer Montesquieu ausschalten will, muß dann auf Locke zurückgehen, dessen Beziehungen zum amerikanischen Geistesleben bekannt sind. Das versucht in der Tat Hägermann, wie im nächsten Abschnitt ausgeführt werden soll, indem er die Politiker von Massachusetts von Locke beeinflußt und ihre Ideen dann für Virginia maßgebend sein läßt. Der Streit um Montesquieu und Locke als Quellen der Verfassung ist so zurückzuführen auf die Frage: geht die neue Idee von Virginia, wie bisher behauptet, oder von den Staatsmännern von Massachusetts aus?[1]).

III. Virginia oder Massachusetts (Montesquieu—Locke)?

Die Führerschaft im Verfassungsleben muß nach dem bisher Gesagten Virginia zugestanden werden. Will man sie dennoch für Massachusetts retten, dessen Bedeutung als intellektuelles Zentrum der Vereinigten Staaten übrigens nicht geschmälert werden soll, so bedarf es einer neuen Argumentation. Eine solche nnternimmt G. Hägermann in den »Historischen Studien«, Heft 78, in einem Aufsatz über die Erklärungen der Menschen- und Bürgerrechte. Es ist eine Polemik gegen Jellinek, der das religiöse Moment als maßgebend für die »Menschenrechte« und weiterhin für die amerikanische Unabhängigkeitsbewegung überhaupt hingestellt und erheblichen Einfluß Lockes und Rousseaus in Zweifel gezogen hatte. Hägermann ist es nun in erster Linie um Locke zu tun. Dazu aber braucht er die Führerschaft von Massachusetts in Verfassungsfragen, die wiederum an einen hervorragenden Bostoner Bürger, John Adams, geknüpft wird. So gestaltet sich die Beweisführung kurz folgendermaßen: Die Massachusetts-Declaration enthält deutliche Hinweise auf Lockes »Two treatises on government«. Also sind — nach Hägermann — die dortigen Staatsmänner stark von ihm abhängig, insbesondere Otis und sein Schüler John Adams. Beide verdanken ihm vornehmlich auch die Idee der Gewaltenteilung, die Adams durch die Erkenntnis

---

fugnis der heimischen Gerichte von Bedeutung sein, die Luckwaldt erwähnt. Hiernach hatten diese nach altem Brauch die Übereinstimmung neuer Gesetze mit den Charters zu prüfen (s. auch Bryce I, 248/49).

[1]) Erst später wird man das Zeugnis der Schöpfer der Verfassung selber hören (vgl. u. S. 100 ff.).

von der Selbständigkeit der richterlichen Gewalt vervollständigte. Wenigstens muß man diesen Schluß aus Hägermanns Ausführungen ziehen; denn von Montesquieu wird nur beiläufig erwähnt, daß er »freilich im engen Anschluß an Locke für eine Selbständigkeit der richterlichen Gewalt eintritt« (S. 84). Seine drei Gewalten sind geradezu die exekutive, legislative und föderative Lockes. Wenn nun zugegeben wird, daß die richterliche Gewalt bei Locke noch als Bestandteil der vollziehenden auftritt (S. 52), anderseits Montesquieu über eine enge Anlehnung an Locke nicht hinauskommt, von Adams dann gerühmt wird, daß er der »richterlichen Gewalt die Gleichberechtigung erstritt« (S. 157), so bliebe nur die Annahme übrig, in John Adams den Vater der Gewaltenteilung zu sehen, wenigstens für Amerika.

Nach Hägermann wurden nun die Ideen von Adams rechtzeitig durch seine Schrift »thoughts on government« in Virginia bekannt und gelangten so in die Konstitution vom 29. Juni 1776. So geht der Weg der Theorie von Locke über Otis zu Adams nach Virginia. Montesquieu ist auf diese Weise ausgeschaltet und Virginia in die zweite Linie gerückt. Damit diese Beweisführung überzeugend wirkt, mußte Locke zum Urheber der Gewaltenteilung gemacht, mußten die Widersprüche seiner Theorie mit dieser als bedeutungslos, der Einfluß von Adams aber, namentlich in Virginia, als besonders groß hingestellt werden. So verfährt tatsächlich Hägermann. Die Theorie der Gewaltenteilung wird überhaupt nicht beim Abschnitt Montesquieu, sondern bei Locke behandelt. Dessen Schüler John Adams habe nun auf den Verfassungsentwurf von Virginia maßgebenden Einfluß ausgeübt, wenn auch für die Declaration »kein direktes Eingreifen der Massachusetts-Staatsmänner vorliegt« (S. 145). Also doch wohl ein indirektes? Neben Lockes sei auch Rousseaus Einwirkung bedeutend. Man irre darin, ihn als Gegner der Gewaltenteilung anzusehen[1]). Nach Hägermann hat er das Prinzip erst eigentlich durchdacht und mit dem Gedanken der Volkssouveränität verbunden, also gerade das getan, was Amerika brauchte. Vgl. Treitschke, »Politik« II, 146: Die Lehre Montesquieus und Rousseaus »schließen einander aus«[2]). Man gewinnt hiernach den

[1]) Dagegen Rousseau selber: »Considérations sur le gouvernement de Pologne...«. Ch. 8: »Les rois sont les juges nés de leurs peuples«. Ch. 10: »La fonction de juger... doit être un état passager d'épreuves«. Die große französische Literaturgeschichte (L. Petit de Joinville Paris 1898, VI, 203) sagt von Rousseau: »Qu'un abîme le séparait de Montesquieu«.

[2]) v. Holst, »Verfassung und Demokratie« I, Abt. 1, S. 26: »Es wäre Torheit zu sagen, daß die Rousseauschen Schriften einen Einfluß auf die Entwicklung in Amerika ausgeübt haben«.

Eindruck, daß Locke die Theorie erdacht, John Adams sie ausgebaut und Rousseau sie vertieft und für amerikanische Verhältnisse brauchbar umgewandelt habe. Montesquieu aber muß nicht nur hinter Locke, sondern auch hinter Rousseau zurücktreten, eigentlich verschwinden; denn was bleibt noch von seinem gepriesenen Einfluß übrig, wenn auch die Lehre der drei Gewalten andern zugeschrieben wird? Die Wirklichkeit zeigt ein anderes Bild.

Daß Locke im Grunde nur zwei Gewalten und zwar die eine in enger Abhängigkeit von der andern kennt, ist oben gezeigt. Adams war keineswegs eine allein maßgebende Autorität für seine Zeit und besonders nicht für Virginia, dessen Staatsmänner auf allen Gebieten die Führung übernahmen, und deren Verdienste besonders auch in staatsrechtlicher Beziehung gerühmt werden. Ford im Federalist, S. XXIII sagt über Staatstheorien: »a form of study in which Virginians had already made themselves famous«[1]). Hägermann aber behauptet (S. 148), »Die Einwirkung Jeffersons tritt in seinem eigenen Mutterlande hinter der von Adams zurück«. Man vergleiche hiermit das einstimmige Lob bei den Debatten 1788 (Debates III, 152ff.) über den »illustrious citizen Jefferson«, der abwesend war. Diese Anerkennung fand J. Adams nicht entfernt, weder in seiner engeren noch in der weiteren Heimat. Die Verfasserschaft der Declaration durch Mason wird nirgends bestritten (Lingley, S. 166). In dieser aber wird zuerst das Prinzip der Gewaltenteilung verkündet, das die Konstitution einfach hernach aufnahm. Die Declaration aber beeinflußte Pennsylvania und wahrscheinlich Massachusetts (Lingley, S. 166). Für die Konstitutionsberatungen lagen außer Adams Entwurf drei andere vor, die alle berücksichtigt wurden. Masons Plan fand den meisten Anklang (Lingley, S. 171). Alle Entwürfe forderten Gewaltenteilung. Die Formulierung Masons wurde angenommen.

Im Gegensatz zu Virginia setzte sich die neue Staatstheorie in Massachusetts keineswegs so leicht durch. Deutlich beweist das der Entwurf von 1778 (Cushing, »History of the Transition..«).

Morley bei Coolidge, S. 144: »That the Bible has more to do with the sentiment that led to the rising of the colonies than Rousseau and the social compact«.

[1]) Münsterberg, S. 199: »Virginia gab dem Lande die großen, glänzenden Führer«.

John Adams selbst erklärt nach Tyler, »Patrick Henry«, S. 177: »We all look up to Virginia for Examples«.

Henry, Debates III, 162, rühmt den Geist des Volkes (genius of the people) von Virginia.

Danach teilt der Gouverneur das Begnadigungsrecht mit dem Präsidenten der zweiten Kammer und gehört dem Senat als stimmberechtigtes Mitglied an. Die Gewaltentheorie war selbstverständlich auch in Massachusetts weiten Kreisen bekannt. Das Volk wies die Konstitution von 1778 zurück. Man verlangte »clearer demarcation between executive and legislative..« Verschiedene Resolutionen äußerten sich in gleichem Sinne (Cushing, S. 218). John Adams war der eigentliche Verfasser der Declaration von 1780, allerdings nicht aller Teile, z. B. nicht von Art. 3. Bei den entscheidenden Verhandlungen war er in wichtiger Mission abwesend, so später bei den Beratungen im Nationalkonvent 1787 wie auch bei den Debatten über die Annahme der neuen Bundesverfassung in Boston. Daß Massachusetts die vorangehenden Konstitutionen anderer Staaten kannte, die Vorzüge derselben zusammenfaßte und manche Mängel vermied, ist natürlich. Cushing, S. 206: »Massachusetts had already seen nine new constitutions of varying degrees of excellence, they had been able to read not only the general political pamphlets...« Daß auch die Virginia-Verfassung vorgelegen hat, beweist die teilweise wörtliche Übereinstimmung von Kap. II, Sect. 3, Art. 5 mit folgender Stelle in der Virginia-Konstitution: das Protokoll des Councils soll »be laid before the General Assembly, when called for by them«.

Es bleibt also dabei: Virginia hatte die Führung auf staatsrechtlichem Gebiet, und die Bill von 1776 muß dennoch als »der Anfang einer neuen Epoche«, wenigstens in jener Sphäre, angesehen werden[1]). Der Versuch, durch Adams Lockes Einfluß an Montesquieus Stelle zu setzen, ist gescheitert.

Lockes Einwirkung ist auf anderm Gebiete unbestreitbar. Die Erklärungen der Menschenrechte und die berühmte Unabhängigkeitserklärung von 1776 tragen Spuren seines Geistes oder wenigstens seiner Rhetorik. Der Freiheitsstolz, der Glaube an das Evangelium der Demokratie, die aus diesen Dokumenten sprechen, waren zudem tief eingewurzelt im Volke. Es ist hier nicht die Aufgabe, zu prüfen, welchen Anteil der puritanische Geist der Vorfahren daran hatte und ob die »Menschenrechte« nur eine Erweiterung der religiösen Freiheitsrechte sind. Hat der Geist des religiösen Subjektivismus den Sinn für politische Unabhängigkeit geweckt, oder liegt dieser im Nationalcharakter, der jede Religion nach sich gestaltet oder unter mehreren Bekenntnissen das ihm zusagende auswählt? Das ist ein schwieriges Problem. Sicher gingen religiöse und po-

[1]) Dagegen Hägermann, S. 144.

litische Demokratie längst Hand in Hand. Die townships in Neuengland waren lange vor Rousseau reine Demokratien[1]). Tocqueville, S. 90: »Le dogme de la démocratie sortit de la commune et s'empara du gouvernement«, ähnlich S. 63. Noch älter ist das Urbild des Staatsvertrages, geschlossen 1620 von den Pilgervätern[2]). Die amerikanischen Publizisten entnahmen für ihre ererbten Überzeugungen von Volkssouveränität und vertragsmäßiger Auffassung des Staates jeder Zeit viel des Rüstzeugs in Rhetorik und Dialektik den politischen Schriftstellern Europas, insbesondere Locke. Dessen Einfluß ist aber ein vorwiegend literarischer. Darüber hinaus läßt sich nichts beweisen. In den Fragen des praktischen Staatslebens galt er den Amerikanern nicht als Führer: Coolidge, S. 28 ff.: »It would be foolish to wish to ascribe the intense feeling for liberty of the generation who lived through the revolution to Milton, Sidney, Locke and other writers..« Die unglückliche Verfassung, die Locke 1669 im Dienste Shaftesburys für Carolina entworfen hatte, zerstörte seinen Kredit als praktischer Staatsmann: Coolidge, S. 29, »his famous constitution for Carolina threw a deep discredit on his abilities as a practical statesman, and we observe no tendency to refer to his concrete recommendations«. Bei Elliot, Debates, wird sein Name etwa dreimal genannt, das eine Mal in Verbindung mit der Idee vom Staatsvertrag (von Luther Martin, Debates I, 454), das zweite Mal mit der Idee der Volkssouveränität (von Wilson, Debates II, 456), und ein drittes Mal zugleich mit Montesquieu und andern als Verkünder der Freiheit (von Pendleton, Debates III, 294). Wilson weist übrigens die Vertragsidee als unhistorisch und einem freien Volke unangemessen ab (Debates IV, 497). Hägermann sucht Lockes Verfassung für Carolina als ein Erstlingswerk zu entschuldigen, über das er sich bald erhoben habe — natürlich, als er nicht mehr für Shaftesbury, sondern für die Whigs und für William von Oranien schrieb, könnte man versucht sein, zu sagen[3]). Nach jener Verfassung wurde eine umfangreiche aristokratische Hierarchie geschaffen, bestimmte Glaubenssätze waren für die Aufnahme in die Staatsgemeinschaft vorgeschrieben und die unbedingte

[1]) Hart, »Actual Government«, S. 38: »The New England Town-meetings in colonial times... are the best examples of such a direct democracy«.

[2]) Salomon, S. 57: »In Wirklichkeit war hier ein Staatswesen gegründet, das im hellen Licht der Geschichte auf einen Staatsvertrag zurückging...«.

Ebenso Hübner, S. 45.

[3]) Nach Gumplowicz, S. 227: »Für seinen Brotherrn«.

Autorität des Sklavenhalters festgelegt. Elliot berichtet, daß nach kurzer Zeit die Verfassung wegen ihrer »ill arrangements und mischievous tendency« abgeschafft wurde[1]).

Carolina hätte sich nicht an John Adams um Rat in Verfassungsfragen gewandt, wenn es hätte erwarten müssen, durch ihn auf Lockes Staatsweisheit gewiesen zu werden. Adams stand aber gar nicht in politischen Fragen im Dienste Lockescher Ideen, lehrte auch keine eigene Theorie, sondern war ein Vorkämpfer und Wegbereiter Montesquieus in Amerika. Seine Verdienste um die amerikanische Unabhängigkeit sollen nicht geschmälert werden, aber er war kein Pfadfinder auf staatsrechtlichem Gebiet, sondern betrat nur mit Entschiedenheit den von Montesquieu gewiesenen Weg. Ohne ihn wäre die Freiheitsbewegung kaum merklich verzögert worden[2]); sicher hätte auch ohne seine eifrige Propaganda das konstitutionelle Leben Amerikas jenen eigentümlichen Weg eingeschlagen, den Montesquieu gewiesen hatte[3]). Somit bleibt als allein mögliche Quelle für die Gewaltenteilung in den Staatsverfassungen nur Montesquieu übrig[4]). Der direkte Beweis dafür wird im folgenden erbracht.

b) Die Bundesverfassung.

I. Die grundsätzliche Annahme der Theorie Montesquieus.

1. Vorgeschichte.

Den Ausgangspunkt bezeichnen die Artikel der Konföderation vom 4. Oktober 1776. Die gesamte Bundesregierung wird einer Kammer übertragen, gebildet aus Delegierten der

---

[1]) Debates I, 40: »Thus perished the labors of Mr. Locke; and thus perished a system, under the administration of which... Carolina had not known one day of real enjoyment, and that introduced evils and disorders which ended only with the dissolution of the proprietor government«.

[2]) Morse, S. 134: »Independence would not have been lost in his loss, would probably not even have been seriously postponed. Popular sentiment would have demanded it and Congress would have reflected that sentiment almost as soon, though the tongue of Mr. Adams had never moved«.

W. Wilson, »Congressional Government«, S. 209, nennt als große Volksführer der Revolutionszeit Otis, Patrick Henry und Samuel Adams, aber nicht John Adams.

[3]) Thorpe, S. 38: »In as far as they (die Staatsverfassungen) depart from colonial experience, they show the influence of Montesquieu«.

[4]) Über Englands Einfluß vgl. die Ausführungen b) V.

Einzelstaaten. Die Befugnisse dieser »general assembly« sind in Art. 14 enthalten. Sie wählt für die Führung der laufenden Geschäfte ein Council und eine Anzahl Committees, die unter ihrer unmittelbaren Aufsicht stehen und bei Vertagung der Legislative unter die Kontrolle des Councils treten. Art. 15 bezeichnet als Aufgabe des Councils im allgemeinen: »they shall put in execution the measures and plans, that shall have been resolved by the General Assembly ...« und ferner: »they shall prepare the matters, that are to be submitted to the inspection of the General Assembly, and lay before them at the next sitting all the letters and advices by them received and shall render an exact account of all that they have done in the interim«.

Statt dreier selbständiger Gewalten liegt hier eine ungeteilte (also formell allmächtige) Legislative vor, deren papierne Allmacht allerdings in Wirklichkeit sich als Ohnmacht erwies und zur Anarchie führte. Alle Geschichtsschreiber und amerikanischen Staatsmänner sind einig darin, die Befugnisse der Bundesregierung für ungenügend und die Konzentration aller Gewalt in einem parlamentarischen Körper für verderblich zu erklären[1]). Nichts konnte mehr die Vorzüge der Gewaltenteilung rechtfertigen[2]). Randolph hatte im Nationalkonvent die neue Verfassung nicht unterzeichnet und verteidigte sie dennoch nachher im Virginia-Konvent. Er begründete diese Haltung mit der gefahrdrohenden äußeren Lage. Würde in der Verfassungsfrage nichts geschehen, so stände man vor dem Abgrund. Die Zustände unter der gegenwärtigen Konföderation seien unhaltbar[3]) Diese allgemeine Überzeugung hatte nach vorbereitenden Schritten in Annapolis zur Berufung eines Nationalkonvents 1787 nach Philadelphia geführt. Unter den Delegierten Virginias waren Washington, Randolph, Madison und Mason. Washington wird einstimmig zum Präsidenten gewählt. Mason war der Verfasser der »Declaration« vom 12. Juni 1776. Randolph überreichte den Konstitutionsentwurf, dessen Urheber in der Hauptsache Madison war, der sich

---

[1]) Patterson, Debates I, 415: »A single legislative is very dangerous«.

[2]) Coolidge, S. 32: »...We can remember that, as his dogmas (Montesquieus) had been violated in the Government of the discredited Confederation, that very discredit would tend to their honour«.

Anmerkung Fords zu Nr. 22 des Federalist: »The Continental Congress has illustrated the evils of a single legislative body«.

Wilson, Debates II, 459: »To what purpose was Montesquieu read to show that this was a complete tyranny?«.

[3]) Debates III, 399: »Rapidly approaching to anarchy... Public and private confidence... rapidly decrease«.

zuerst in den Debatten über die Virginia-Konstitution von 1776 ausgezeichnet hatte. Jefferson befand sich in Europa. Hervorragende Staatsmänner und gründliche Kenner von Verfassungsfragen waren ferner Hamilton-New York, J. Wilson und Gouverneur Morris-Pennsylvania, King-Massachusetts, Pinckney-South Carolina neben vielen anderen. Eine Fülle politisch denkender Köpfe von großer Lebenserfahrung konzentrierte sich hier. Scharfe Gegensätze machten sich geltend. Den Zentralisten mit aristokratischem Einschlag (Hamilton, G. Morris[1]) standen die mehr demokratischen Partikularisten (Mason) gegenüber, den großen Staaten (Virginia, Massachusetts, Pennsylvania) die kleinen (Luther Martin-Maryland). Ein entscheidendes Verdienst um einen günstigen Abschluß hatten wohl Madison (Roosevelt, »Gouverneur Morris«, S. 143: Madisons Ideen waren es hauptsächlich, die siegten)[2]) und Wilson durch ihre kluge, scharfsinnige und doch maßvolle Dialektik.

2. Übereinstimmung in den Grundanschauungen der Männer des Konvents mit Montesquieu.

Unbedingte Einmütigkeit herrschte hinsichtlich des formalen Konstitutionsprinzips. Das Protokoll verzeichnet: »Wednesday, June 20th 1787 .... Resolved that the Government of the United States ought to consist of a Supreme Legislative, Judiciary and Executive. On the Question to agree to the amendment it passed unanimously in the affirmative« (Documentary History of the Constitution of the United States. Washington 1894, I, S. 67). Montesquieus Theorie war also zum vollständigen Siege gelangt, und die Debatten in dem nationalen Konvent und bei der Ratifikation in den einzelstaatlichen verstärken den Eindruck von der Größe seines Einflusses und erklären ihn. Man wird aus dem Munde der Staatsmänner selbst hören, daß sie ihr Verfassungsprinzip auf Montesquieu zurückführen.

Nicht zufällig, sondern aus inneren Gründen hatte sich die politische Welt Amerikas seiner Theorie zugewandt. Diese beruhte auf der Überzeugung, daß Konzentration der Macht zur Tyrannei führe, Verteilung innerlich verschiedener Regierungstätigkeiten, Harmonie unter den so geschaffenen Machtfaktoren und eine möglichst selbsttätige gegenseitige Kontrolle darum

---

[1]) So beurteilt ihn auch Madison (Debates I, 508).

[2]) Madisons Auslegung der Verfassung galt darum stets als maßgebend. Hayne (Debates IV, 492) bezieht sich im Jahre 1826 auf Madison. Er vertraut einer konstitutionellen Bestimmung in höherem Maße, wenn »it had received the unequivocal sanction of J. Madison«.

notwendig seien. Oberster politischer Glaubenssatz ist somit kluges Maßhalten. Sorel bezeichnet Montesquieu als Vertreter des gesunden Menschenverstandes (Sorel »Montesquieu«). Solche politische Weisheit fiel bei den Amerikanern auf fruchtbaren Boden, da sie ja Anarchie und noch mehr Tyrannei vermeiden wollten. Wilson (Debates II, 438): »liberty has a formidable enemy on each hand, on one there is tyranny, on the other licenciousness«. Ford im Federalist, S. 432 zeigt, daß Jefferson noch mehr »loss of self government« als »anarchy« fürchtet. Hamilton im Federalist, S. 423: »liberty may be endangered by the abuses of liberty as well as by the abuses of power«. Iredell (Debates IV, 219): »There are two extremes equally dangerous to liberty. These are tyranny and anarchy«.

Montesquieu hatte ein regulatives System gegenseitiger Kontrolle der Regierungsorgane empfohlen und es ausdrücklich als Vorbedingung der Freiheit bezeichnet. Freiheit durch Gewaltenteilung war sein Losungswort. Freiheit war nun aber gleichfalls das höchste Ideal der Amerikaner, nicht nur nach außen, sondern auch möglichste Freiheit der Persönlichkeit. Daß es auf dem Wege Montesquieus erreichbar sei, nämlich durch verfassungsgemäße Verhinderung eines Mißbrauchs der Gewalt, leuchtete den Amerikanern sehr ein. Sie waren von den schlimmen Neigungen des Menschen fest überzeugt. Diese geringe Meinung von der Güte der Menschennatur ist auf dem Boden religiöser Vorstellungen erwachsen[1]). Deshalb sind hier alle einig[2]), der scharfe und energische Dialektiker Hamilton wie der sympathische Rationalist Franklin und der leidenschaftliche Volksführer Patrick Henry, aber auch der maßvolle Madison. Die Verderbtheit der Menschen (depravity of mankind) ist ein stehender Ausdruck in den Reden. Hamilton lenkt sein Mißtrauen hauptsächlich auf die Regierten, die Massen, Henry auf die Regierenden. Henry (Debates III, 137): »government is no more than a choice among evils«. Hill (Debates IV, 86): »their (der Opposition) maxim is: trust them with no power«. Montesquieu hatte gesagt (XI, 4): »c'est une expérience éternelle que tout homme qui a du pouvoir est porté à en abuser«. Aus denselben Beweggründen folgert Hamilton die Notwendigkeit einer kräftigen Exekutive,

[1]) Debates II, 34: »The clergy... are continually representing mankind as reprobate and deceitful, and that we really grow worse and worse... I really believe we do, and I make no doubt to prove it, ...and from the Old Testament«.

[2]) Coolidge, »Theoretical...«, 54: »Many of them had by no means a very exalted opinion of most of their fellow-citizens«.

Vgl. Bryce I, 306.

Henry die einer Teilung der Gewalten und Kontrolle. Charakteristisch sind Äußerungen hervorragender Männer über das Wesen des Menschen und seine Motive, vom Standpunkt des Politikers aus gesehen, Äußerungen, die im Kern übereinstimmen. Hamilton bezeichnet als Haupttriebfeder der Menschen Ehrgeiz und Eigennutz (Debates I, 439): »One great error is, that we suppose mankind more honest than they are. Our prevailing passions are ambition and interest«, Henry Selbstliebe (Debates III, 164): »If you depend on your President's and senators' patriotism, you are gone ... The real rock of political salvation is self-love«, Franklin Liebe zur Macht und zum Gelde (Debates V, 145): »there are two passions which have a powerful influence on the affairs of men. These are ambition and avarice, the love of power and the love of money«. Besonders pessimistisch drückt sich Marshall aus (Debates III, 562): »those who know human nature black as it is ...«

Dieser Pessimismus hat nichts mit Sentimentalität zu tun und ist am wenigsten der Ausdruck passiver Mattherzigkeit. Er erscheint hier als klare Einsicht in die tatsächliche Beschaffenheit des Menschen, die ihre staatlichen Maßnahmen nicht auf ein Idealbild, sondern auf den wirklichen Menschen gründet, die Möglichkeiten im Staatsleben überschaut und so den gesamten Staat auf eine feste Basis und nicht auf trügerischen Sand baut. Es ist kein unchristliches Mißtrauen und liebloses Urteilen; denn man schließt sich selbst bei der scharfen Kritik ein. Thompson (Debates II, 33): »I distrust my own heart, and I shall suspect our rulers«. Gerade hier liegen die Wurzeln des vielgerühmten, gesunden staatsmännischen Sinnes der Amerikaner (Treitschke »Politik« II, S. 320, Brandenburg Nr. 24 der Woche 196, Jellinek »Recht des modernen Staats«, S. 521 und Hübner, S. 90 und 112), ihrer realistischen und illusionslosen Politik[1]). Sie teilen diese Anlage mit ihrem europäischen Brudervolk, und aus ihrer Heimat war ihnen die Regierung von »checks and balances« wohl vertraut. Montesquieus wiederholter Appell an die menschliche Vernunft fand ihren Beifall. Tocqueville, S. 128: »les législateurs américains ne montrent que peu de confiance dans l'honnêteté humaine, mais ils supposent toujours l'homme intelligent«. Hamilton (Debates II, 301): »it is our duty to draw from nature, from

[1]) Madison (Federalist, S. 86): »Is it not the glory of the people of America, that, whilst they have paid a decent regard to the opinions of other times and other nations, they have not suffixed a blind veneration to antiquity..., for names, to overrule the suggestions of their own good sense, the knowledge of their own situation, and the lessons of their own experience?«.

reason, from examples, the best principles of policy«. Morris (Debates V, 399): »we should be governed as much by our reason and as little by our feelings as possible«. Hamilton (Debates I, 450) entlehnt ausdrücklich von Montesquieu die Maxime »real liberty is neither found in despotism nor the extremes of democracy, but in moderate government«.

Selbstverständlich mußte das Werk mit der epochemachenden Doktrin, als deren Muster Montesquieu noch dazu die Verfassung des Mutterlandes angab, die Aufmerksamkeit der Amerikaner erregen. Das Studium des gesamten Werks fesselte sie. Thorpe, S. 39: »to those men the Esprit des Lois was a manual of politics powerfully contributing to a general unity of sentiment, to the state instruments and particularly in the Constitution of the United States«. Und da ihnen die Grundideen wie die Behandlung der Geschichte als Anschauungsstoff, also Inhalt und Methode des Buches, gleich sympathisch waren, prüften sie, ob hier die Grundlagen für das Staatsgebäude zu finden seien, das sie zu errichten im Begriff standen[1]). Die Schilderung der antiken Republiken erregte ihr starkes Interesse. Von der Richtigkeit der Lehre über national und physisch bedingte Staatsgesetze waren sie überzeugt. Selbstverständlich zogen sie für ihren Zweck nur die demokratische Republik in Betracht (Pinckney-Debates IV, 329). Durch Montesquieu fühlten sie sich aber in diesen politischen Überzeugungen bestärkt; denn auch nach seiner Theorie kam für Amerika nur die Republik in Frage. Um so williger nahmen sie dann seine konkreten Vorschläge für Staatseinrichtungen auf. Montesquieu hätte nicht empfohlen, die Staaten, die seit über 100 Jahren unter republikanisch-demokratischen Einrichtungen lebten (wenn man von der englischen Kontrolle absieht), nunmehr beim Eintritt in volle Selbständigkeit in Monarchien umzugestalten. Einheimische Familien konnten nicht in Dynastien verwandelt werden; und fremde Herrscherhäuser einzuführen, war gleich undenkbar. Voraussetzung für die Monarchie war nach Montesquieu eine erbliche privilegierte Aristokratie (Esprit des lois, Iredell-Debates IV, 97). Daß sich die in Amerika nicht schaffen ließ, war durch Lockes gescheiterten Versuch unwiderleglich erwiesen. Gerry (Debates V, 184): »the genius of the people was decidedly averse to it (konstitutionelle Monarchie), and having no hereditary distinctions among us we were destitute of the essential materials for such an innovation«. Die Monarchie

[1]) Brantley bei Coolidge, S. 37: »Perhaps the chief glory of Montesquieu ... is that of having been a pioneer in the application of the historical method to political inquiries«.

war also von vornherein ausgeschlossen, ebenso die Aristokratie. Dagegen erklärte sich auch der republikanisch-aristokratische Geist des Volkes. Angesichts dieser Lage kam nur die Republik in Frage. Wie man aber dies Problem gründlich nach allen Seiten im Geiste Montesquieus durchdachte, zeigt namentlich Pinckney in seinen Reden im Nationalkonvent und bei der Ratifikation in South Carolina (Debates IV, 320ff.). Vorher schon Gerry (Debates I, 408): »perhaps a limited monarchy would be the best governement, if we could organize it by creating a house of peers, but that cannot be done«. Pinckney prüft objektiv die Vorzüge der Republik und Monarchie, die besondere Lage in Amerika und den Charakter des Volkes und kommt dann zum Ergebnis zugunsten der Republik, die schon durch die ausgesprochene Abneigung des Volkes gegen Monarchie unabwendbar gemacht wird. Debates IV, 329: »the citizens of America would reprobate with indignation the idea of Monarchy«. Ganz ähnlich hatte er im Nationalkonvent gesprochen. Die Beeinflussung durch Montesquieu ist deutlich, auch ausdrücklich bezeugt[1]). Debates V, 234ff.: »no two people are so exactly alike in their situation or circumstances as to admit the éxercise of the same government with equal benefit; that a system must be suited to the habits and genius of the people it is to govern and must grow out of them . . .«; »the question is what sort of government is best suited to them?« Bowdoin und Grayson äußern sich ähnlich; Debates II, 126: »Baron Montesquieu observes that all government ought to be relative to their particular principles« und Debates III, 279: »we ought to consider, as Montesquieu says, whether the construction of the government be suitable to the genius and disposition of the people, as well as a variety of other circumstances«.

Man wußte aber nun mit Montesquieu, daß das Gedeihen der Republik an innere Voraussetzungen gebunden ist. Montesquieu hatte gelehrt, daß ihr bewegendes Prinzip die politische Tugend sein müsse. Madison (Debates III, 536/37): »is there no virtue among us? If there be not, we are in a wretched situation . . . To suppose that any form of government will secure liberty or happiness without any virtue in the people, is a chimerical idea«, ebenso auch Pendleton (Debates III, 294): »virtue is the pillar of government and liberty its object . . .«

Es scheint ein Widerspruch in ihrer Vorliebe für republikanische Regierungsformen und ihrem Pessimismus hinsichtlich

[1]) l'Esprit des lois II, 3: »Elles (die Gesetze) doivent être tellement propres au peuple pour lequel elles sont faites que c'est un grand hazard, si celles d'une nation peuvent convenir à une autre«.

der menschlichen Natur zu liegen; man bedenke aber, daß ihr Mißtrauen nicht nur gegen die Massen, sondern noch mehr gegen die Machthaber gerichtet war, deren »Herrschsucht und Habsucht« doch am gefährlichsten werden mußten. Die Überzeugung von der Verderbtheit der menschlichen Natur[1]) war eng mit religiösen Vorstellungen verbunden und nicht nur vereinbar mit Tugend, sondern eine wesentliche Voraussetzung derselben. Scharfe Selbstbeurteilung ist der beste Boden für ernste Sittlichkeit. Relativ herrschte bei den Amerikanern Moral und Sitte, und davon waren sie auch überzeugt. Lecky »Geschichte Englands im 18. Jahrhundert« II, nennt mit Recht die Amerikaner »ein Volk, das wohl von keinem andern der Welt an Energie, sittlicher Tüchtigkeit und praktischer Weisheit übertroffen wird«.

Ebenso waren sie um Hebung der allgemeinen Bildung und ihre Pflege unermüdlich besorgt. Man lese die Konstitutionen für Pennsylvania und Massachusetts, in jener Sect. 45, in dieser Art. 18 der Declaration und Art. 5, Sect. 2 des Plan of Government.

Über jedes Zeichen von Lockerung der guten alten Sitte war man beunruhigt. Debates I, 441: »At the beginning of the war we possessed more than Roman virtue . .«; 438: »luxury and venality has crept among us«.

Die andere entscheidende Voraussetzung Montesquieus, eine gewisse soziale Gleichheit, besaß man in höherem Grade als irgend ein anderes Land. Pinckney (Debates V, 235 ff): »the people of the United States are more equal in their circumstances than the people of any other country«, ebenfalls Pinckney (Debates IV, 323): »Mediocrity of fortune is a leading feature in our national character«[2]). Aber auch in der Gleichheit verlangte man ein Maß. Madison (Debates V, 243) weist auf die Gefahren des »levelling spirit« hin. Man erwartete mit Montesquieu eine stärkende Rückwirkung der republikanischen Staatsform auf den Volkscharakter, Debates V, 235: »for laws invariably effect the manners of people«; Pinckney (Debates IV, 324): »the constitution or laws under which a people live never fail to have a powerful effect upon the manners«; Wilson (Debates II, 527) erwartet von der Konstitution die Bildung eines Nationalcharakters. Konstitution und Volkstum müssen in enger Wechselwirkung stehen.

[1]) Hübner, S. 158, spricht vom »tiefen Mißtrauen«.

[2]) Tocqueville, S. 62, über die ältere Periode: »Chez ce peuple naissant regnait alors une égalité presque parfaite entre les fortunes et plus encore entre les intelligences«.

Vgl. Roosevelt, »Aus meinem Leben«, S. 373: »Demokratie kann nur bestehen, wenn unter den Menschen eine annähernde Gleichheit . . . besteht«.

So waren die inneren Voraussetzungen für die Republik gegeben.

Ein Bedenken bot bei Gründung der Union ein mehr äußerer Umstand. Die Konföderation schien nämlich unvereinbar mit Montesquieus Lehre, daß die Republik für kleine Staaten, die Monarchie für große die geeignete Staatsform sei. Diese Ansicht Montesquieus hatten die Amerikaner durch die Erfahrung bestätigt gefunden. Man lese dazu den Anfang der Konstitution von Vermont vom 8. Juli 1777 (Poore II, 1858): »and whereas the local situation of this state, from New York, at the extreme part, is upward of four hundred and fifty miles from the seat of the government, which renders it extremely difficult to continue under the jurisdiction of said State . . .« Montesquieu hatte dann aber weiter ausgeführt, daß die Föderationsrepublik die Vorzüge der Monarchie und Republik vereinige und Unabhängigkeit, Frieden und Freiheit sichere. Trotzdem lag hier eine Schwierigkeit für den bedächtigen Sinn mancher Republikaner[1]). Und unermüdlich sind sie bemüht, die Vereinbarkeit ihres großen Bundesstaats mit der republikanischen Regierungsform nachzuweisen. Nichts zeigt überzeugender die Autorität Montesquieus.

Die Gegner der Bundesverfassung beriefen sich wiederholt auf Montesquieus Ausführungen über die Voraussetzung eines kleinen Territoriums für eine Republik[2]), indem sie den Ausweg verschwiegen, den nach seiner Darlegung die Form der Konföderation bot. Randolph wurde hierdurch bei den Debatten über Ratifikation in Virginia so gereizt, daß er einmal ausrief: »Authority has no weight with me«, . . . »not the dignities of names, but the force of reasoning gains my assent«. Dabei hatte Randolph selbst in den Debatten in Philadelphia wiederholt auf den berühmten Montesquieu (»celebrated Montesquieu«) hingewiesen. Der Federalist setzt sich eingehend mit jenem Argument gegen die Union auseinander. Diese klassische Sammlung von Artikeln Hamiltons, Madisons und Jays von bleibender staatspolitischer Bedeutung ist ein einziger Beweis für das gewaltige Ansehen eines Theoretikers wie Montesquieu auf ein Volk mit hervorragend praktischer Veranlagung. Die Gewaltenteilung wird in diesen Artikeln als unbestrittenes Dogma vorausgesetzt. Alle Argumente der Gegner können mit Montesquieus Gründen widerlegt werden. Scheinen sich die Gegner der Verfassung, zu deren Verteidigung

---

[1]) Debates IV, 325: »Much difficulty was expected from the extent of a country to be governed«.

[2]) »Il est de la nature d'une république qu'elle n'ait qu'un petit territoire« (VIII, 16).

die Aufsätze geschrieben wurden, auf Montesquieu berufen zu können, so wird nachgewiesen, daß sie ihn mißverstanden oder einseitig interpretiert haben. Hamilton wendet sich gegen einen Aufsatz der Gegner, die einen Auszug aus Montesquieu über die Gefahren der großen Republik veröffentlicht hatten. Er widerlegt diesen Einwurf und beweist aus dem »Geist der Gesetze«, daß Montesquieu vielmehr die Föderativ-Republik für eine besonders glückliche Lösung halte, um Sicherheit nach außen und Frieden im Innern zu verbürgen (Federalist, S. 48/49). Ähnliche Auseinandersetzungen finden bei der Ratifikation in allen Staaten statt. Nicholas (Debates III, 247) quoted »the celebrated Montesquieu who speaks of a confederate Republic as the only safe means . . .«

Tieferblickende erkannten auch, daß die entschiedene Anwendung des Repräsentativsystems in einem Umfange, wie ihn Montesquieu noch nicht vorausgesehen hatte, das Problem in einem neuen Lichte erscheinen ließ. Randolph (Debates III, 199): »theoretic writers have adopted a position that extensive territories will not admit of a republican government. These positions were laid down before the science of government was as well understood as it is now«.

Aufmerksam durchforscht man das ganze Werk Montesquieus, um weitere Hinweise zu finden, die Bedenken zerstreuen, beschlossene Maßnahmen stützen oder Fingerzeige für noch ungelöste Aufgaben bieten können. Man macht als Schüler des Historikers Montesquieu lange Exkurse in die zeitgenössische und alte Geschichte und erwägt mit Eifer die verschiedenen republikanischen Regierungstypen der Antike und der Gegenwart, besonders die Entwicklung des Föderativprinzips, um Bausteine für die eigene Aufgabe zu sammeln. Washington interessiert sich für die föderative Republik Lycia (l'Esprit des lois IX, 3), und Wilson sucht überall nach weiteren Quellen dafür.

Natürlich hat Montesquieu keinen bestimmenden Einfluß auf die Wahl der Staatsform im ganzen ausgeübt. Die stand für jedermann fest. Doch fühlte man sich in der Entscheidung für die Republik noch sicherer, sofern man sich im Einklang mit einer Autorität wie Montesquieu wußte. Kein Amerikaner kam auf den Gedanken, daß das konstitutive Prinzip der Gewaltenteilung etwa an die Monarchie gebunden wäre. Sie übertragen es auf die republikanisch-demokratische Staatsform, verbinden es mit dem Repräsentativ- und Föderativsystem und schaffen so die eigenartige amerikanische Verfassung.

Die Übereinstimmung in den Grundanschauungen zwischen den Männern von 1787 und Montesquieu führte also die Ameri-

kaner auf seine besondere Verfassungstheorie. Sie entsprach ihrer politischen Lage und Tendenz, verhieß die Sicherung der über alles verehrten Freiheit und ließ sich mit gewissen Ergänzungen auf amerikanischen Boden verpflanzen.

So ist die Anwendung von Montesquieus Theorie einer freien Regierung durch Gewaltenteilung seitens der Amerikaner zur Verwirklichung ihres politischen Ideals innerlich begründet[1]).

3. Das Konstitutionsprinzip.

Die Geschichte der Konstitution ist in den von Elliot herausgegebenen Debates geschrieben nach drei verschiedenen Aufzeichnungen, wovon die Madisons in Band V bei weitem die wertvollste Quelle sind. Dazu kommen die Debatten in den Einzelstaaten (Debates II bis IV) und der oben erwähnte Federalist, der eine zuverlässige Interpretation der Verfassung im Geiste ihrer Schöpfer darstellt. v. Mohl nennt das Werk »eine große Tat«, eine Art »politisches Evangelium«, indem die Autoren »bewußt und unbewußt die wirkliche Meinung der Verfassungsgeber mitteilen«.

Man stand vor der Aufgabe der Gewaltenteilung im doppelten Sinne. Die Machtsphären der Bundesregierung und der Staaten waren gegeneinander abzugrenzen. Dann war die jener übertragene Gewalt nach Montesquieus Prinzip zu verteilen. Hier interessiert nur die zweite Aufgabe. Alle bekennen sich zum Grundsatz der Gewaltenteilung als eines Fundamentalprinzips des Staatsrechts, dessen Richtigkeit nicht bewiesen, sondern vorausgesetzt wird. Es handelt sich deshalb nicht darum, diesen Satz zu begründen, sondern die Verfassungsartikel mit ihm in Einklang zu bringen. Immer wieder beruft man sich auf ihn, argumentiert damit gegen die Gegner, die ihn angeblich nicht verstehen oder vernachlässigen, erläutert ihn und benutzt ihn als Prüfstein für die wichtigeren Paragraphen des Verfassungsentwurfs. Dawson sieht in ihm die Elemente politischer Weisheit (Debates III, 608): »... I shall not be thought arrogant, when I affirm that no country did, or ever can, long remain free, where they are blended ... Every schoolboy in politics must be convinced of the propriety of the observation ...« Madison

[1]) Das gilt selbstverständlich auch von den Einzelstaaten, deren Vertreter ja der Nationalkonvent nur war, der sogar vielfach aus denselben Männern bestand, die die Bundesverfassung schufen (z. B. in Virginia). Aber mangels älterer Aufzeichnungen kann der Geist der verfassunggebenden Versammlungen erst für die Bundeskonstitution dokumentarisch belegt werden.

Vgl. Hübner, S. 102/103.

nennt ihn :»political maxim« von »intrinsic value« (Federalist, S. 319 »no political truth is certainly of greater intrinsic value«), von »invaluable authority«, das »fundamental principle« und »sacred maxim«, »axiom of the science of government«. Hamilton spricht vom »important, well established maxim«, »celebrated maxim«; Wilson vom »great principle«, Pinckney vom »soundest principle«, Ames von der »soundness«, sogar »sacredness« (Debates IV, 397) of this theory; Randolph vom »received maxim«, King vom »fundamental axiom«.

Man hütet sich vor dem Fehler starrer Theoretiker, den Trennungsbegriff zu überspannen, wodurch man sich nur um die Früchte der neu gewonnenen Wahrheit gebracht hätte. Deshalb wird absolute Trennung der Gewalten als unmöglich und im Widerspruch mit Montesquieus wahrer Meinung hingestellt. Madison unterwirft im Federalist (S. 323ff.) die heimischen Staatsverfassungen einer eingehenden Besprechung, um der Opposition zu zeigen, daß der Vorwurf zu starker Mischung seitens der Bundesverfassung ungerecht sei, da er dann mit mehr Grund gegen die Staatsverfassungen gerichtet werden müsse, die sich ärgere Verstöße zu schulden kommen lassen. Man hat also so wenig an eine starre Anwendung der Theorie gedacht, daß die Schöpfer der Verfassung sich gegen die Anklage einer Verletzung des Prinzips durch zu weitgehende Mischung verteidigen müssen. Wilson prüft in seiner großen Rede bei der Ratifikation Pennsylvanias (Debates II, 418 bis 529) denselben Vorwurf, »that the powers of the several parts of this government are not kept as distinct and independent as they ought to be«, in ähnlicher Weise und mit gleichem Resultat. Davie (North Carolina) wendet sich gegen die Übertreibung des Prinzips (Debates IV, 121): »the idea misconceived or mispresented to absolute and complete separation is not meant by them (Montesquieu und seine Schüler)«.

Selbstverständlich liegt aber der Nachdruck auf der Trennung. Livingstone erklärte im Kongreß (Debates IV, 440) von 1798, daß eine zu weitgehende Mischung die völlige Despotie herbeiführt (this comes completely to despotism); Madison spricht im Federalist, S. 333, von der »tyrannical concentration of all the power of government in the same hands«. Die Befürchtung europäischer Theoretiker von der Auflösung der Staatseinheit durch die Gewaltentrennung wird von niemand geteilt, mit Recht; denn die unbedingte Volkssouveränität verbürgt die Einheit. Nur die Funktionen der Regierung werden differenziert. Das Volk behält die Kontrolle. Debates IV, 397: »to prevent an abuse of power, it must be distributed into three branches, who must

be made independent, to watch and check each other: *the people ear to watch them all*«. Das Volk allein kann regulierend eingreifen im Sinne der von ihm gebilligten Konstitution. Madison im Federalist, S. 335: »... who as the granters of the constitution, can alone declare its true meaning and inforce its observance«.

Die innere Struktur der Verfassung muß das Gleichgewicht der drei Gewalten sichern. Federalist, S. 343: »... all exterior provisions are inadequate ... The defect must be supplied, by so contriving the interior structure of the government as that its several constituent parts may ... by keeping each other in their proper places ...« und weiter: »each department should have a will of its own ..« Bloße papierne Bürgschaften genügen nach Madison nicht. Federalist, S. 333: sie sind »mere demarcation on parchment«. Ebenso deutlich drückt sich Hamilton aus, Federalist, S. 490: Der von der Opposition gerügte Fehler sei von den bisherigen Staatskonstitutionen begangen, die deutliche Spuren von Flüchtigkeit (strong marks of haste) tragen und die vielfach versäumen, den papiernen Bestimmungen Durchführung in der Praxis zu ermöglichen (Federalist, S. 326: »for maintaining in praxis the separation delineated on paper«). Henry (Debates III, 54) nennt die in den Verfassungen gegebenen Bürgschaften »ridiculous checks« und fordert »real checks«, ebenso Monroe (Debates III, 219). Die Konstitution muß also einem Kunstwerk gleichen und wird auch oft unter diesem Bilde betrachtet. Allgemein wird sie als »fabric« bezeichnet, so schon in New Hampshire, Bill of rights, Art. 37 von 1784. Unter dem kühnen Bild des Planetensystems sucht Dickinson (Debates I, 399) das Ganze zu veranschaulichen. Weniger poetisch, aber klarer vergleicht Morris (Debates V, 348) die drei Gewalten mit drei Nachbarn, von denen jeder seine Farm gegen den andern zu verteidigen hat; niemand würde darin ernstlich eine Gefahr der Vermischung erblicken und behaupten, »that a right in each to defend his farm against his neighbours, tended to blend the farms together«. Ebensowenig kann die Selbstbehauptung der drei Gewalten, auch nicht durch das Veto, zur Vermischung führen. Niemand kann weiter gehen in seiner Verehrung vor der neuen Theorie als Ames, der den Zusammenbruch der antiken Republiken auf die Vernachlässigung jener Prinzipien zurückführt und pathetisch ausruft (Debates IV, 397): »a voice issues from the tomb which covers their ruins, and proclaims to mankind the sacredness of the truths that are at this moment in controversy«.

Die Gewaltenteilung gilt also allen politisch interessierten Kreisen als ein staatsrechtliches Axiom, um dessen rechte An-

wendung man sich sorgfältig bemüht mit vollem Verständnis für die ursprüngliche Auffassung Montesquieus.

4. Zusammenfassung der ausdrücklichen Zeugnisse für den unmittelbaren Einfluß Montesquieus.

Jeder Hinweis auf die drei Gewalten und ihre Selbständigkeit kann als eine indirekte Erwähnung Montesquieus betrachtet werden. Ein Zweifel, daß sie ihm die vielgerühmte Theorie verdankten, bestand für die Amerikaner nicht, abgesehen davon, daß die wissenschaftliche Frage nach der Originalität Montesquieus sie als praktische Politiker wenig interessiert. Sie lassen diese Frage auf sich beruhen. Jedenfalls aber kennen sie keine andere Quelle für ihr Verfassungsprinzip als den »Geist der Gesetze« (vgl. zur Originalität Montesquieus oben S. 46ff.).

Madison sagt im Federalist, S. 319: »the oracle who is always consulted and cited on this subject, is the celebrated Montesquieu; if he not be the author of this invaluable precept in the science of politics, he has the merit at least of displaying and recommending it most effectually to the attention of mankind«.

Schlägt man den Federalist oder die Debates auf, man stößt überall mittelbar oder unmittelbar auf Montesquieu und seine Theorie[1]). Die Erwähnung anderer Autoren ist recht spärlich. Locke wird z. B., wie erwähnt, nur etwa 3mal genannt, Montesquieu aber mehr als 30mal allein in den Debates. Madison beruft sich unermüdlich auf den »celebrated author« (z. B. Federalist, S. 323), Hamilton (ebenda, S. 519) auf »the celebrated Montesquieu«.

Charakteristisch sind die Debatten von Massachusetts und Pennsylvania. Dort findet kurz nach der Eröffnung eine eingehende Aussprache über eine Stelle aus »l'Esprit des Lois« statt, diesem Buch des »celebrated writer, who was twenty years compiling his works« (Debates II, 13ff.). Vier Redner beteiligen sich daran und bekunden eine eingehende Kenntnis des Werks. Der Bericht über die Ratifikation Pennsylvanias besteht fast nur aus einer Rede Wilsons, der nächst Madison

---

[1]) Über die allgemeine Vertrautheit mit Montesquieu s. auch Coolidge, S. 30: »The name of one political writer appears again and again in the discussions of the Constitution and frequently with some such prefix as »great« or »celebrated« attached to it. The reader cannot help being struck with the deference paid to Montesquieu«,

und S. 31: »Montesquieu's influence on the formation of the Constitution was certainly great«.

ein Hauptverdienst am Zustandekommen der Verfassung hatte[1]). Seine Reden können neben dem Federalist als die beste Erläuterung derselben gelten. Er war wie Madison, »der Vater der Konstitution« (Morse »J. Madison«, S. 84), nicht nur ein Verehrer Montesquieus und seiner spezifischen Konstitutionstheorie, sondern auch ein gründlicher Kenner des »Esprit des Lois« und der andern Schriften dieses Autors. Er geht in seiner Rede die Bundesverfassung an der Hand des »Esprit des Lois« durch. Gleich zu Beginn prüft er die Grundvoraussetzungen der Union nach Maßgabe von »Esprit des Lois« VIII, 20 und IX (Debates II, 421), später von II, 2 und IX, 3 (Debates II, 482). Ein andermal ruft er mit Bezug auf den alten Kongreß, der versagt hatte, aus: »to what purpose was Montesquieu read to show that this was a complete tyranny?« (Debates II, 459). Sehr bezeichnend ist der Eifer, mit dem er nach weiteren Mitteilungen über die Republik Lykia forscht, die Montesquieu gelobt hatte (IX, 3): »I have endeavoured in all the books that I have access to, to acquire some information relative to the Lycean republic« (Debates II, 484). Washington interessierte sich lebhaft für denselben Gegenstand: Bancroft, »History of the Constitution« I, 278: »even Washington fortified himself by reading Montesquieu«[2]). Für Grayson (Debates III, 280) ist bei Beurteilung der Konstitution die Frage entscheidend: »is it like the model of Tacitus or Montesquieu?« Diese Beispiele lassen sich beliebig vermehren. Die Hochschätzung Montesquieus blieb. Die gesamte Literatur bezeugt das[3]).

Das bisherige Ergebnis erfährt dadurch eine außerordentlich wertvolle entscheidende Bestätigung. Die Amerikaner, wohl bewandert im »Geist der Gesetze«, namentlich vertraut mit Montesquieus besonderer Staatstheorie, machen diese ausgesprochen und ausdrücklich zum Prinzip ihrer Verfassung und verehren deren Verkünder als ihr Ideal und Vorbild auf staatsrechtlichem Gebiet.

[1]) Laboulaye III, S. 269: »Niemals ist sie (die Konstitution) besser verstanden, besser erklärt worden, niemals ihr Geist vollständiger erfaßt und ihre Größe klarer vorausgesehen als in diesen Reden Wilsons«. Madison nennt in einem Briefe (1830) Wilson »justly distinguished for his intellectual powers« (Debates IV, 613).

[2]) Laboulaye im Vorwort zu der ersten Ausgabe seines »Montesquieu«, S. 16: »On a été surpris de voir que le Général, qui n'était pas un grand érudit, avait remarqué la constitution de Lycie. Il est évident qu'il avait emprunté sa science à l'Esprit des Lois«.

[3]) Vgl. Thorpe, S. 39: »Its influence (des »Geistes der Gesetze«) on America was like that of Aristotle's Politics on the institutions of Europe«.

Der Glaube an den schöpferischen Geist der Männer des Nationalkonvents, der sich bis zur Annahme ihrer göttlichen Erleuchtung steigerte, führte später einige zu der Meinung, daß die amerikanischen Staatsmänner in Montesquieu nur eine willkommene Bestätigung einer selbständig gefundenen Idee erblickten. Das ist unhaltbar gegenüber dem übereinstimmenden Zeugnis der Väter der Verfassung selber.

Es ist ausgeschlossen, daß sie einem Fremden die Ehre einer neuen Idee geben oder sich mit dessen Autorität decken, wenn einem angelsächsischen Volksgenossen daheim oder im Mutterlande oder gar ihnen selbst der Ruhm der Urheberschaft gebühren würde.

Der am Schluß des Abschnitts a) über die Staatsverfassungen (S. 88) angekündigte direkte Beweis ist somit dafür erbracht, daß das besondere amerikanische Verfassungsprinzip Montesquieu zuzuschreiben ist.

II. Die Anwendung des Montesquieuschen Prinzips in der Verfassung.

1. Die Legislative.

In solchem Geist war man an das Verfassungswerk gegangen. In der Konstitution[1]), verzichtete man auf eine Declaration of rights und einen besonderen Paragraphen für die Gewaltenteilungsformel. Beides war gleich überflüssig. Die »rights« waren durch die Staatsverfassungen gesichert. Durch diese war auch die »Gewaltenteilung« Allgemeingut geworden. Man schritt also sofort zur Verfassung selbst und schloß sich in der Gliederung dem Beispiel der Einzelstaaten an.

Der Artikel 1 handelt von der Legislative, die einem Repräsentantenhause (1. Kammer) und Senat (2. Kammer)[2]) übertragen wird. Der leidenschaftliche Streit im Konvent (Luther Martin, Debates I, 358, »we were on the verge of dissolution, scarce held together by the strenght of a hair«) berührte nicht die Theorie Montesquieus, sondern betraf die Wahrung der Rechte der Einzelstaaten. Madison (Debates I, 508): »the knot, felt as the Gordian one, was the question between the larger and the smaller States«.

---

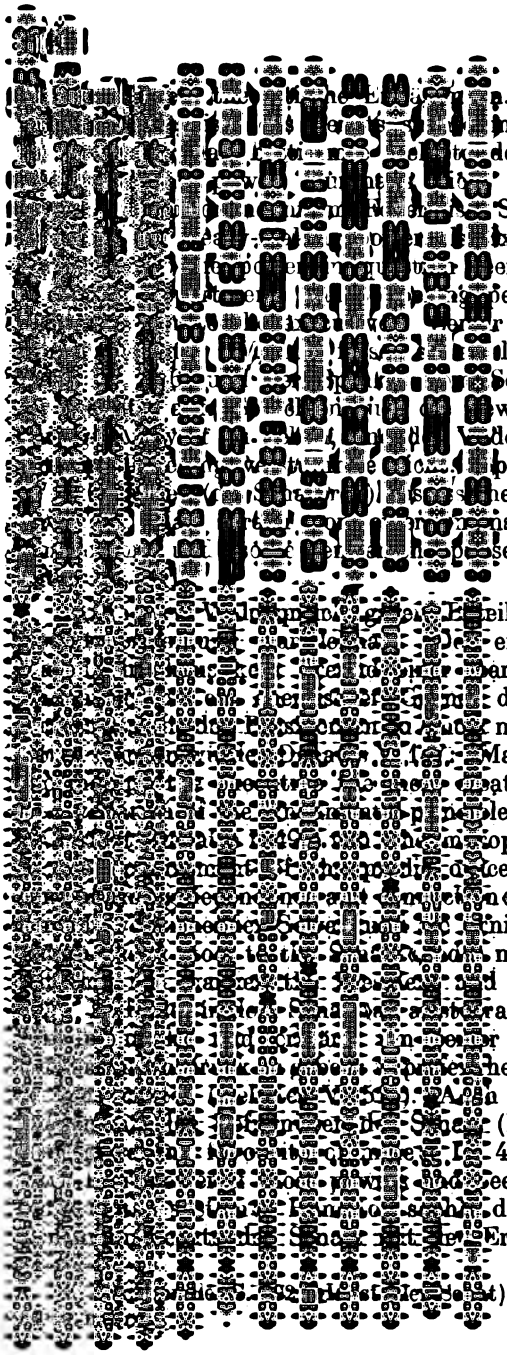
[1]) Für eine gedrängte Darstellung des Inhalts s. E. Bernheim, »Staatsbürgerkunde«, S. 93 bis 113.

Eine eingehende kritische Würdigung gibt Hübner, »Die Staatsform der Republik«, S. 89 bis 149.

[2]) So abweichend von der üblichen die amerikanische Numerierung nach englischem Vorbild.

of the legislative at the expense of the other departments«. Gegen the enterprising ambition dieser Gewalt sollte das Volk sein ganzes Mißtrauen (jealousy) richten (Federalist, S. 330). Unter Berufung auf Montesquieu war Madison im Konvent gegen die Gefahr aufgetreten, die Legislative auch zum »expositor« und »executor« der Gesetze zu machen (Debates V, 326). Das würde dazu führen, »according to the observation of Montesquieu«, daß »tyrannical laws may be made that they may be executed in a tyrannical manner« (vgl. »Geist der Gesetze« XI, 6). In der Nachgiebigkeit gegen das gefährliche Machtstreben der Legislative liege »the real source of danger for the American constitutions« (Debates V, 345). Auch Jefferson, der große demokratische Führer, habe erklärt, »one hundred and seventy-three despots would surely be as oppressive as one .. An elective despotism was not the government we fought for« (Federalist, S. 331). Wilson bezeichnet den Despotismus der Legislative als die gefährlichste Art der Tyrannei, »the most dreadful and the most difficult to be corrected« (Debates I, 415 und 445). Die abweichende Meinung Shermans blieb völlig vereinzelt[1]). Dieser Standpunkt, wie er fast einhellig vertreten wird, verlangte unbedingt die Teilung der Legislative. Man wurde darin noch durch die schlimmen Erfahrungen in der Confederation und in Pennsylvania gestärkt. Anderseits fürchtete man aber auch die Tyrannei einer zentralisierten Exekutive. Wenn man hier eine starke Vereinheitlichung gemäß Montesquieu zuließ, mußte sich doch dieser Faktor durch den Senat eine Hemmung gefallen lassen. Das schien einen Konflikt mit dem Grundprinzip herbeizuführen. So wurde der Senat der am meisten umstrittene Bestandteil der Verfassung. Sowohl die Deputierten mit aristokratischen Neigungen (Hamilton, Gouverneur Morris) als die Vertreter der kleinen Staaten und die Gegner des Einheitsstaates suchten den Senat ihren Interessen dienstbar zu machen. Dadurch erhielt er einen gemäßigt konservativen Charakter (Debates II, 309 »in a proper medium between a fluctuating and perpetual body«) mit erheblichem Anteil an der Exekutive auf dem Gebiet der Beamtenernennung und der auswärtigen Politik. Man glaubte die Gefahren einer unzulässigen Verbindung dadurch beseitigt zu haben, daß man sword und purse in verschiedene Hände gelegt hatte (so Hamilton Debates II, 349; Pendleton III, 298; Goudy IV, 93; Mason V, 165). Dieser ganze Streit wurde unter dem Gesichtspunkt der Gewaltentheorie geführt, während im Hintergrund die Interessen der Einzelstaaten standen und mehr die Entscheidung beein-

[1]) Dafür hat er den Beifall W. Wilsons (Congr. G., S. 267).



daß sie praktisch keine nennenswerte Rolle spielen werden: Federalist, S. 443 »the Senate will ... merely sanction the choice of the Executive ...«

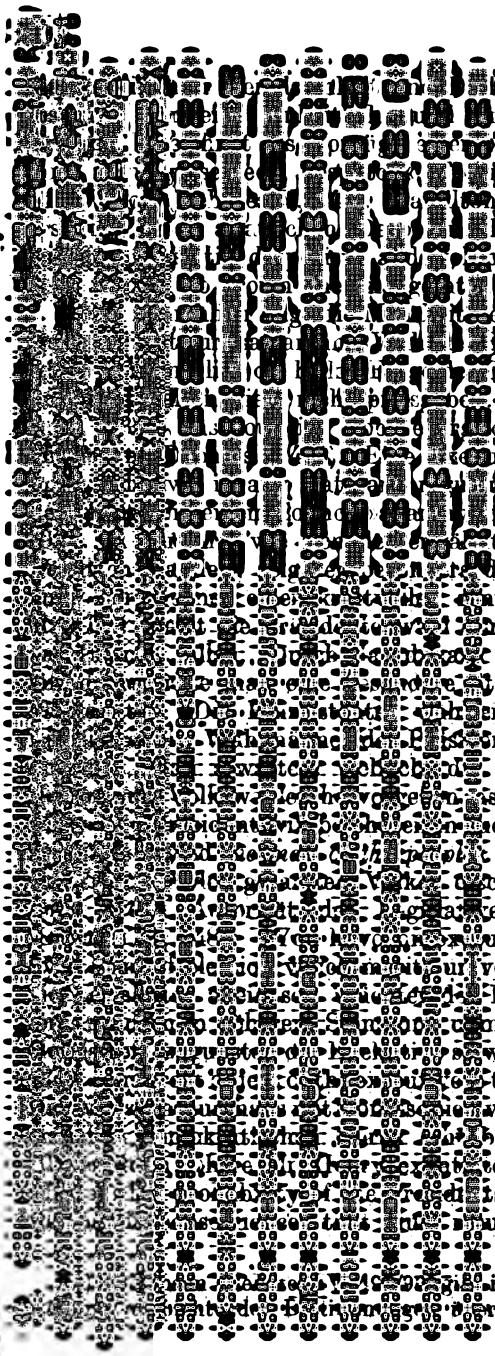
Man behauptete ferner, daß die Beteiligung an der Exekutive den Senat zum Gerichtshof bei Impeachments ungeeignet mache, da er oft für die strafbaren Handlungen der Exekutive mitverantwortlich sei und so zum Richter in eigener Sache werde. Die Einmischung in die eigentlich richterliche Sphäre suchte man sorgfältig zu verhindern. Deshalb war auch angeordnet (Art. I, Sect. 3), »judgment in cases of impeachment shall not extend farther than to removal from office and disqualification ..« Der Senat war also auf Disziplinarstrafen beschränkt[1]). »Bills of attainder« and »ex post facto laws« waren verboten, da hier ein Eingriff in die Kriminaljustiz vorliegt.

Mason hielt auch die Stellung des Vizepräsidenten, »that unnecessary officer«, als Senatspräsidenten mit der casting vote für einen groben Mißgriff, »thereby dangerously blending the executive and legislative powers« (Debates I, 495). Caldwell fragt (Debates IV, 264): »how can all the legislative powers granted in the Constitution be vested in the Congress, if the Vice-President is to have a vote in case the Senate is equally divided?« Kurz, die Angriffe im Nationalkonvent, die bezeichnenderweise gewöhnlich eine Verletzung des Gewaltenteilungsprinzips behaupteten, verstummten nicht und fanden bei der Ratifikation in allen Einzelstaaten ein oft sehr lebhaftes Echo.

2. Die Exekutive.

Im Gegensatz zu den Staaten entschloß man sich doch zu einer Zentralisierung der Exekutive mit allein verantwortlicher Spitze für das gesamte department unter Verwerfung eines Councils. Delolme, Montesquieus Schüler (bei Laboulaye III, 294), hatte geschrieben: »Hieraus ergibt sich die allgemeine Regel, daß, damit ein Staat Bestand habe, die gesetzgebende Gewalt geteilt, und damit er Ruhe habe, die ausführende Gewalt eine einheitliche sein muß«. Madison eignete sich diesen Gesichtspunkt an, Federalist, S. 345: »as the weight of the legislative authority requires that it should be thus divided, the weakness of the executive may require on the other hand, that it should be fortified«, ebenso Wilson, Debates, V, 197: »in order to control the legislative authority you must divide it. In order to control the executive you must unite it«. Hamilton, Morris und Wilson

[1]) Tocqueville, S. 179: »Le jugement politique est en Amérique bien plutôt une mesure administrative qu'un act judiciaire«.



lektik, gestützt auf Mon-
raftvolle Exekutive ein.
'single executive«: »deci-
alist, S. 467), ganz ähn-
verspottet das Schreck-
Federalist, S. 447): »the
tuousness have scarcely
scene«.
r Führung jener Männer.
xekutive durch die Legis-
ouncils offen. Diese Ein-
Sherman verlangt (De-
cher vertritt Mason diese
tive ohne Council sei »a
government«. Dagegen
nd confusion« (Debates I,
e Entwurf im Lauf der
die allmähliche Überwin-
atralisierten Exekutive[1]).
rch die Legislative, dann
angenommene Wahlver-
ärkung der Stellung des
n nach Anweisung ihrer
nten. Die Wahl war also
Legislativen würden die
ssen. Wilson (Debates II,
ch a manner that he may
So sollte der Präsident
cheinen, und hierin liegt
e gegenüber. Hamilton
utive magistrate, created
versal admiration«. Nicht
Freiheit und Volksrechte
mittelbarer der Präsident.
weit, zu sagen (Debates V,
to control the legislature«.
vereinbar, klang aber doch
edenklich. Debates III,
ed strongly and pathetic-
its enslaving America, and
ult«.

im Kongreß 1826 eine Ent-
r den Präsidenten 1787.

Zutreffend und wirksam sind die Ausführungen von Morris, wenn er vom Präsidenten sagt, er »should be the guardian of the people, even of the lower classes against legislative tyranny.« Auch soll er sein »the great protector of the mass of the people«, während seine Wahl durch die Legislative (der Union) ihn in unwürdige Abhängigkeit von dieser bringen würde; »usurpation and tyranny on the part of the legislature will be the consequence«. Wilson (Debates V, 430): »the prejudices against the executive resulted from a misapplication of the adage, that the Parliament was the palladium of liberty«.

Die gesamte Verwaltung ist allein dem Präsidenten verantwortlich, und dieser schuldet im Grunde dafür nur dem Volke Rechenschaft. Diese Stellung des Präsidenten als des unbestrittenen Hauptes der Verwaltung und damit eines Beamtenkörpers, der sich zu einem gewaltigen Umfang entwickeln sollte, ist vielleicht der Hauptfaktor seiner Macht. In allen konstitutionellen Monarchien gewann die Legislative durch Einfluß auf die Ernennung der Minister und durch die Verantwortlichkeit derselben ihr gegenüber eine entscheidende Kontrolle der Exekutive. Das Königtum konnte nur vorübergehend infolge besonderer persönlicher Befähigung und Geschicklichkeit eines Einzelnen stärkeren Anteil an der Regierung behaupten (wie Eduard VII. in England). Der amerikanische Präsident kann völlig selbständig die Minister ernennen und entlassen und ist der Nation direkt verantwortlich, sofern er sich nicht durch offenbare Ungesetzlichkeiten dem Impeachment aussetzt.

Die Trennung von Legislative und Exekutive ist damit radikal verwirklicht. Wie man auch an sich über die Zweckmäßigkeit und Durchführbarkeit der annähernd völligen Selbständigkeit des Präsidenten gegenüber der Legislative denken mag, sie allein bewahrt ihn vor der sonst drohenden Abhängigkeit vom Parlament und erweist sich dadurch als die wirksamste Garantie der von Montesquieu geforderten Gewaltenteilung. Deshalb kann von einer Anteilnahme des Präsidenten an den Gesetzesberatungen keine Rede sein; das trifft für die gesamte Exekutive zu, wenigstens prinzipiell. Durch gelegentliche Botschaften an den Kongreß kann der Präsident gesetzliche Maßnahmen empfehlen.

Dagegen besitzt er das qualitative Veto, nicht, wie der Gouverneur von New York, unter Mitwirkung einiger Richter, sondern allein wie der von Massachusetts. Die Amerikaner kennen sehr wohl die Tragweite dieser Maßnahme. Trotz gelegentlicher Einführung in die Staatengesetzgebung stand das Veto in zu starkem Gegensatz zu den traditionellen Emp-

findungen aus der kolonialen Zeit, als daß Bedenken sofort fallen gelassen wären. Madison sagt (Debates IV, 624): »at first sight ... it appears strange that the framers of our Constitution should bring in such a power, the operation of which has proved so baneful, and which had already been so strongly reprobated«. Das Veto war aber eine notwendige Folgerung aus dem Konstitutionsprinzip, und die Amerikaner zogen diese Konsequenz, ein erneuter Beweis dafür, wie weit sie sich innerlich die Montesquieusche Theorie angeeignet hatten. Das Für und Wider des Veto wird bei den Beratungen ganz vom Standpunkt der Gewaltentheorie aus beurteilt. Am besten, glaubt man deshalb, alle Einwürfe zu widerlegen, wenn man zeigt, daß es eigentlich ein exekutiver Akt sei. Dieser Meinung sind Wilson (Debates II, 473), Iredell und Maclaine (Debates IV, 27/28). Man betont auch den rein negativen Charakter des Veto wie Bowdoin (Debates II, 128[1]). Es soll den Wert eines wirksamen Verteidigungsmittels haben. Hamilton (Federalist, S. 490) und Wilson (Debates II, 446) vergleichen es einem Schild des Präsidenten gegenüber der Legislative.

Nach Wilson und Madison sollte der Präsident das Veto mit den höchsten Richtern teilen. Das wird aber als Vermischung von vollziehender und richterlicher Gewalt abgelehnt und sein ganzer Einfluß dem Präsidenten überlassen. Trotz seiner Einschränkung (dieselbe wie in New York, s. S. 69 ff. und in Massachusetts) ist das Veto praktisch fast einem absoluten gleichbedeutend. Seine Anwendung bedeutet keine Anmaßung des Präsidenten, sondern ein Recht, noch mehr eine Pflicht, deren Erfüllung das Land erwartet[2]). Th. Jefferson schreibt dem Veto eine hohe Bedeutung für das Gleichgewicht der Gewalten zu. Im Jahre 1791 äußerte er (Debates IV, 611): »the negative of the President is the shield provided by the Constitution to protect against the invasions of the legislative 1. the rights of the executive, 2. of the judiciary, 3. of the states and state legislatures ...«

---

[1]) Auch neuere Staatsrechtslehrer nehmen hierzu Stellung. Jellinek »Eine neue Theorie ...«, S. 3): »Das Veto ist nicht positiver Gesetzgebungsakt, sondern Vernichtung eines solchen«.

Walther (S. 136): »Man kann keinesfalls (beim Präsidenten von Amerika) von einem Anteil an der Gesetzgebung sprechen«.

Hübner, S. 110, faßt das Veto als negativen Gesetzgebungsakt auf.

[2]) Tocqueville, S. 203: »Le véto ... est une sorte d'appel au peuple«.

Ferner Hübner, S. 112: »Der Präsident gewinnt an ‚Popularität, durch einen kühnen Gebrauch seiner Vetomacht«.

Die rein theoretische Frage, ob das Veto mehr legislativen oder exekutiven Charakter trägt, ist für diese Untersuchung von keiner Bedeutung, wohl aber der Eifer und das Interesse, mit dem sie in Amerika behandelt wird; denn es veranschaulicht, welch wichtiger Faktor die Gewaltenteilung dort im politischen Denken war.

Von den Befugnissen des Präsidenten ist schließlich noch sein Einfluß auf die richterliche Gewalt zu nennen. Wie das Veto auf seine Beziehungen zur Legislative hinweist, so das Begnadigungsrecht und das Recht der Ernennung der Richter auf sein Verhältnis zum dritten department. Die Zustimmung des Senats bei der Richteranstellung hat mehr formale Bedeutung.

Die eigentümliche Stellung des Präsidenten, seine hohe Bedeutung, aber auch seine Gebundenheit charakterisiert Morris treffend so (Debates V, 343): »the President is not the king, but the prime minister. The people are king«.

3. Die richterliche Gewalt.

Die Errichtung eines selbständigen Oberbundesgerichts war von vornherein durch die beherrschende Gewaltentheorie gefordert und auch zu Beginn der Verhandlungen einstimmig beschlossen. Madison nannte eine Regierung ohne eine rechte vollziehende und richterliche Gewalt einen bewegungslosen Rumpf (Debates V, 159): »a government without a proper executive and judiciary would be the mere trunk of a body, without arms or legs to act or move«. Wie sollte man aber nun der letzteren die Gleichberechtigung sichern? Man prüfte das Wesen der richterlichen Gewalt und zog den Trennungsstrich zwischen ihr und der Legislative. Davie (Debates IV, 158): »if there were any political axioms under the sun, it must be, that the judicial power ought to be coextensive with the legislative«. Man war auch dabei durchaus in der Begriffswelt Montesquieus heimisch. Hamilton und Madison erwähnten ihn bei ihren Untersuchungen ausdrücklich. Federalist S. 519, Anmerkung Hamiltons: »the celebrated Montesquieu, speaking of them, says of the three powers above mentioned: »the judiciary is next to nothing (Spirit of Laws I, 186)«, und Debates V, 326. Hamilton charakterisierte die richterliche Gewalt in ihrem Gegensatz zur aktiven Tagespolitik treffend nach Montesquieu (Federalist, S. 519): »the judiciary will ... always be least dangerous to the political rights of the Constitution ...« »The judiciary has no influence over either the sword or the purse, ... is beyond comparison the weakest of the three departments of power«. »It may truly be said to have neither force nor will, but merely judgment«.

Ähnlich später Rutledge (Debates IV, 446). Wegen dieser Natur bedurfte aber die richterliche Gewalt besonderer Stärkung gegenüber der Legislative. Madison und Wilson wollten ihr, wie oben erwähnt, Mitwirkung beim Veto geben. Unter Berufung auf die Gefahr der Gewaltenmischung lehnte man das ab; Gerry (Debates V, 345): »it was establishing an improper coalition between the executive and judiciary departments. It was making statesmen of the judges«. Aus dem gleichen Grunde verwarf man das Beispiel Massachusetts[1]), wo die richterliche Gewalt verpflichtet und berechtigt war, ein maßgebendes Urteil über wichtige politische und gesetzliche Fragen abzugeben, die von der Legislative und Exekutive gestellt werden konnten. Hamilton (Federalist, S. 495): »... the judges who are to be the interpreters of law, might receive an im proper biasfrom having given a previous opinion in their revisionary powers ...«. Dagegen fand man eine andere Aufgabe für die richterliche Gewalt und tat damit den entscheidenden Schritt, der sie zu einer wirklichen Staatsgewalt mit Gleichberechtigung neben den beiden andern erhob. Hamilton (Federalist, S. 523): »... the courts of justice are considered as the bulwark of a limited Constitution against legislative encroachments«, ähnlich Elsworth (Debates II, 196), Steele (Debates IV, 71), Nicholas (Debates III, 443)[2]).

Die Gerichtshöfe sollten über die Konstitutionalität der Gesetze wachen und urteilen. Damit war zugleich die Gefahr beseitigt, die dem Gleichgewicht der Gewalten stets von der Legislative drohte. Nur die Partikularisten fürchteten weitere Stärkung des Einheitsstates. Madison (Federalist, S. 241) läßt die Gegner sagen: »our principal dislike to the organisation rises from the extensive powers lodged in that department«. Neu war diese Stellung der Gerichte in Amerika nicht. Sie war bereits in den Einzelstaaten angebahnt und hatte sich in Virginia glänzend bewährt. Der schärfste und gefährlichste Gegner der Konstitution, Henry, trat für die neue Aufgabe der bundesrichterlichen Gewalt entschieden ein. Debates III, 325: »Our judges opposed the acts of the legislature ... they had fortitude to declare that they were the judiciary and would oppose unconstitutional acts«. Art. 3 Sec-

[1]) »To keep the supreme court out of politics ...« (Dealey, S. 40).

[2]) Laboulaye III, 5: »Man zeige mir nur eine Verfassung, welche aus der Gerichtsbarkeit wirklich eine Staatsgewalt gemacht habe«. W. Wilson (»Politics ...«, S. 474): »With a fine insight into the real character of the government which they were constructing, ... a judiciary... not under the President or the Houses, but alongside of them ... upon a footing of a perfect equality ... as a coordinate branch of the government«.

tion 2 enthält diese Befugnis zwar nicht so deutlich ausgesprochen. Aber im Digest of Decisions (Debates IV, 626) wird gesagt: »every act of the legislature repugnant to the Constitution, is ipso facto void; and it is the duty of the court so to declare it«. An anderer Stelle heißt es in derselben Sammlung (S. 633): »the judicial power of every well-constituted government must be coextensive with the legislative . . .«.

Mit der Einrichtung des selbständigen Bundesgerichts war die erwähnte Vollmacht also eigentlich selbstverständlich gegeben und so die richterliche Gewalt zu einer einzigartigen Stellung im gesamten Unionsgebiet erhoben, was auch auf die Einzelstaaten zurückwirkte.

Manche sehen hierin den spezifischen Charakter der amerikanischen Verfassung und eine geniale Anwendung des Montesquieuschen Prinzips[1]). Er hatte allerdings als erster die richterliche Tätigkeit als eine besondere Staatsgewalt anerkannt, ohne die Frage genügend zu beantworten, wie sie dann zu organisieren sei. Maine, der im übrigen die amerikanische Konstitution auf englischen Ursprung zurückführt, ist darum nicht weniger vom Einfluß Montesquieus überzeugt. Vielleicht geht er uns darin zu weit, das oberste Bundesgericht ohne Montesquieu für undenkbar zu erklären[2]). Die Lösung, die Montesquieu noch nicht gegeben hatte, fand Amerika. Man wußte, daß man einen neuen Weg betrat. Hamilton stellt deutlich und klar den Unterschied von England fest, wo »the judiciary power in the last resort resides in the House of Lords, which is a branch of the Legislature«. Vorsichtige Gemüter bezeichneten den neuen Weg als unprecedented and dangerous. Auch fürchtete das amerikanische Volk eine Vernachlässigung des Schwurgerichts, das man als »noble palladium of liberty« (Debates III, 539), »bulwark of rights« (Debates IV, 154) und »birthright of every American« (Debates IV, 294) rühmte.

---

[1]) Tocqueville, 163: ». . . aucune nation du monde ait constitué le pouvoir judiciaire de la manière que les Américains«.

Maine, S. 220 (bei Coolidge, S. 31), spricht über Montesquieus Ideen und fährt fort: »And here we have, no doubt, the principal source of the provisions of the American Constitution respecting the Federal Judiciary«.

Hübner, S. 150, erblickt in diesem Moment »den eigenartigsten Zug« der Verfassung.

[2]) Maine, S. 218: »It may be confidently laid down, that neither the constitution of a Supreme Court nor the entire construction of the Constitution of the United States, were the least likely to occur to anybody's mind before the publication of the »Esprit des Lois«.

Diese Kritik wie jede ernstere verstummte bald und verwandelte sich in ein Lob, das zuweilen in enthusiastische Bewunderung überging. Carson nennt den höchsten Gerichtshof »the crowning marvel of the wonders wrought by the statesmanship of America«. Die Bundesgerichtshöfe fanden rasch allgemeine Hochachtung in und außerhalb des Landes. Ihnen schrieb man hauptsächlich das Verdienst zu, eine Regierung »of laws, not of men« verwirklicht zu haben[1]).

Mit der Organisation der drei Gewalten war die Verfassungsarbeit in der Hauptsache erledigt. Jeder der drei ersten Artikel behandelt eine der Gewalten, indem man dem Muster der Einzelstaaten folgte. In einigen folgenden Artikeln sind dann noch die strittigen Punkte der Kompetenzverteilung zwischen Bundes- und Staatenregierungen geregelt, Anweisungen für etwaige Verfassungsänderungen und Übergangsbestimmungen gegeben.

So symbolisieren die ersten Artikel schon in der Anordnung die drei Gewalten und damit das Konstitutionsprinzip. Die einleitenden Sätze an der Spitze jedes Artikels beseitigen jeden Zweifel an dem Sinn der Gruppierung: Art. I, Sect. 1: »All legislative powers herein granted shall be vested in a Congress . .«; Art. II, Sect. 1: »The executive power shall be vested in a President . .«; Art. III, Sect. 1: »The judicial power shall be vested in one supreme court . .«.

Diese charakteristische Disposition[2]) ist auch von großem Einfluß auf die Kodifikation europäischer Verfassungen geworden (vgl. o. S. 73).

Die Einmütigkeit in dem formalen Konstitutionsprinzip war ein starkes Moment in der Überbrückung der Gegensätze in den einzelnen materiellen Verfassungsbestimmungen gewesen. Auf dem gemeinsamen Boden des Montesquieuschen Prinzips gelang die Begründung des von zahlreichen Schwierigkeiten bedrohten Verfassungswerks. Die Befriedigung über den angenommenen Grundsatz der Gewaltenteilung an sich bei starken Meinungsverschiedenheiten in seiner Anwendung ist also wohl begreiflich.

Auch bei kühlerer Betrachtung als der des begeisterten Carson darf gesagt werden: durch die Ausgestaltung der Jurisdiktion und die Gründung aller drei Gewalten auf die Volkssouveränität war die Möglichkeit der Durchführung des Montes-

---

[1]) Tocqueville, S. 157: »En Amérique l'homme n'obéit jamais à l'homme, mais à la justice ou à la lois«.

[2]) Nach dem Muster von Massachusetts (s. o. S. 73).

quieuschen Verfassungsprinzips erwiesen[1]). Jedenfalls sind die Hauptbedenken damit widerlegt.

III. Einzelstaatliche Elemente in der Bundesverfassung.

Die Bundesverfassung ist die Krönung des nordamerikanischen Verfassungsbaues, nicht der Anfang, sondern der Abschluß der wichtigsten Periode der amerikanischen Verfassungsgeschichte. Am Anfang steht vielmehr, wie wir oben sahen (S. 83 ff.), die Konstitution von Virginia. Pennsylvania, New York und Massachusetts bezeichnen weitere Etappen. So stellt sich die Entwicklung im Hinblick auf den spezifischen Charakter der Verfassungen, die Montesquieusche Gewaltenteilung, dar. Diesen Gesichtspunkt muß man besonders bei einer Untersuchung des Ursprungs der amerikanischen Konstitutionen im Auge behalten. Man denkt gewöhnlich nur an die Bundesverfassung, wenn man den Nachweis der Beziehungen zu den kolonialen staatsrechtlichen Verhältnissen fordert. Sie knüpft aber unmittelbar an die Staatsverfassungen an, und nur diese stehen in direkter Abhängigkeit von der kolonialen Vergangenheit. Zahlreiche Bausteine entnahm man bald dieser, bald jener Staatsverfassung für die Bundeskonstitution. Dies war um so natürlicher, als man einmütig auf dem gemeinsamen Boden des Montesquieuschen Verfassungsprinzips stand, das sich in den Einzelstaaten bereits bewährt hatte. Hart, Formation, S. 124: »the general outline of the new Constitution seems to be English, it was really colonial ... They were little more affected by the experience of other European nations ... The chief source of the details of the Constitution was the State constitutions and laws then in force«[2]). Namentlich kamen New York und Massachusetts in Betracht, besonders für Preisgabe des Councils, die Stellung des Vizepräsidenten, die Kongreßbot-

[1]) Hamilton, Federalist, S. 521/22: »The courts were designed to be an intermediate body between the people and the legislature, in order ... to keep the latter within the limits assigned to their authority«. S. 522: »The power of the people is superior to both«.

Teacher, Debates II, 145: »Thus it appears that all parts of this system arise ultimately from the people and are still independent of each other«.

Tocqueville, S. 172, nennt die richterliche Gewalt »une des plus puissantes barrières ... contre la tyrannie des assemblées politiques«.

E. Meyer, S. 220: »Dadurch ist es (das oberste Bundesgericht) einer der wichtigsten Faktoren am Aufbau der Union geworden, dasjenige Element, welches stabile Verhältnisse aufrecht erhält, der Willkür der Gesetzgebung und Verwaltung feste Schranken setzt ...«.

[2]) W. Wilson, »Politics«, S. 475.

schaften des Präsidenten (New York) und sein Veto (Massachusetts und New York). Der Text lehnt sich teilweise wörtlich an diese Vorbilder an: Bestimmungen über das Veto (Art. I, Sect. 7 der Bundesverfassung)[1]), über die Ausführung der Gesetze (care that the laws be faithfully executed) nach Pennsylvania, über Anstellung der obersten Richter (Art. III, Sect. 1) nach Massachusetts[2]). Die Befugnis des Präsidenten zur Empfehlung gesetzgeberischer Ratschläge (Art. II, Sect. 3) ist New York entnommen. Für die Präsidentenwahl ist vielleicht Maryland (Bowdoin in Debates II, 127/128), für die Senatorenwahl Connecticut (W. Wilson »Politics«, S. 473) das Vorbild gewesen. Der Ruhm der Originalität geht so teilweise für die Bundesverfassung verloren, aber die Achtung vor dem staatsmännischen Sinn ihrer Urheber steigt in demselben Maße. Es war gut, sich im einzelnen so viel als möglich an bekannte Formen anzuschließen, gerade um den Eindruck des Ungewohnten und Gewagten zu mildern. Die Größe der staatsmännischen Leistung liegt hier in der genialen Verbindung von Älterem und Bekannterem mit neuen Ideen. Je weniger das Neue als solches empfunden wurde, um so besser. Wenn die Gesetzgeber selbst ihr Werk schlicht als Ergebnis gegenseitiger Nachgiebigkeit und Konzession bezeichneten (Debates V, 536), so liegt darin ein weiterer Beweis ihrer Staatskunst, der Kunst des Möglichen, jener weisen Mäßigung, die Montesquieu immer wieder fordert. Zwar führten die Gegensätze vorübergehend zu einer schärferen Zuspitzung. Aber schließlich einigte man sich und trat nun für das Ganze ein, wenn schon das eigene Ideal nicht erreicht war. So handelten z. B. Randolph und Wilson. Letzterer sagt (Debates II, 466): »the Senate was not a favourite of mine ... yet it was a favourite of the majority in the Union«. Hamiltons Entwurf wurde im Konvent kaum berücksichtigt. Dennoch war er nachher im Federalist der wirksamste Verteidiger der Verfassung.

IV. Die selbständigen Elemente in der Gestaltung des Prinzips.

Die originale Leistung der amerikanischen verfassunggebenden Konvente ist doch noch hoch genug anzuschlagen. Haben sie ihr Konstitutionsprinzip auch nicht entdeckt, so haben sie es doch selbständig gestaltet. Der Bauplan war von Montesquieu in

[1]) Hart, Formation, S. 124.

[2]) Gorham empfiehlt dies (Debates V, 328) und meint (S. 330): »This mode ... had been ratified by the experience of 140 years in Massachusetts«.

seinen großen Richtlinien entworfen. Im einzelnen erlaubte man sich Abweichungen, wie sie namentlich infolge der republikanischen Staatsform und durch praktische Gesichtspunkte bedingt wurden, getreu dem obersten Grundsatz Montesquieus, daß sich Konstititon und Gesetzgebung nach Volks- und Landesindividualität zu richten hätten. Von Unverletzlichkeit des Staatsoberhauptes und einer Geburtsaristokratie konnte natürlich hier keine Rede sein. Ebenso fest aber stand das Wesentliche der Theorie, die Trennung der Gewalten und die Teilung der Legislative. Doch vermied man klug eine Überspannung des Grundsatzes, die wie jedes Extrem nur geschadet hätte. Jellinek hat Rehm gegenüber darin Recht, daß die Amerikaner niemals an eine absolute Gewaltentrennung gedacht haben (S. 486). Man vermied dies ausdrücklich unter Berufung auf Montesquieu (Madison im Federalist). Zu den unentbehrlichen Forderungen der Theorie gehörten neben der Trennung gewisse Zwischenglieder, die für Exekutive und Legislative wie zwei Gewichte am Uhrwerk regulierend wirken sollten: Impeachment und Veto. Die Übertragung des Begnadigungsrechts auf die Exekutive statt auf eine der beiden Kammern war eine unbedeutende Abweichung vom Grundschema. Eine solche liegt aber nicht in der Erhebung des richterlichen Organs zu einer wirklichen Staatsgewalt vor. Diese Ausgestaltung des Prinzips kam der Harmonie und der Festigkeit des Ganzen zugute. Der Legislative war fortan ein Zügel angelegt. Ein Mißbrauch der richterlichen Vollmacht war aber ausgeschlossen, da ihr die Initiative fehlte.

Eine notwendige und sehr wertvolle Ergänzung des Montesquieuschen Systems liegt aber vor allem in der Art, wie man die Tragfähigkeit des gesamten Gebäudes erhöhte durch Gewinnung einer gemeinsamen Basis für alle drei Gewalten. Dies geschah durch Begründung auf der Volkssouveränität und die Einführung eines Bindegliedes (einer echt republikanischen pouvoir intermédiaire als Gegenstück der von Montesquieu für die Monarchie geforderten): das ist die Konstitution als unmittelbarer Träger mit gleicher Autorität für die drei Gewalten[1]) (vgl. o. S. 67). Durch die Konstitution bindet das souveräne Volk die drei Gewalten gleichmäßig an seinen Willen und greift im Notfalle selbst durch Verfassungsänderung (in normaler Weise durch Wahlen) regulierend ein. Digest of Decisions (Debates IV, 626/27): 4 »The constitution of England is at the mercy of Parliament«: 5 »In

[1]) Nicht so in England. Gerry, Debates IV, 391: »The Parliament of England... can expound their constitution; in fact, they are the constitution itself«.

America the case is widely different . . the Constitution is certain and fixed; it contains the permanent will of the people, and is the supreme law of the land; it is paramount to the power of the legislature, and can be only revoked or altered by the power that made it . . . The legislatures are creatures of the Constitution; they derive their power from the Constitution; they due their existence to the Constitution. The Constitution is the work or will of the people themselves, in their original, sovereign, and unlimited capacity. Law is the work or will of the legislature, in their derivation and subordinate capacity. The one is the work of the creator, and the other of the creature. The Constitution fixes limits to the exercise of legislative authority.« Madison i. J. 1831 (Debates IV, 615): »The Constitution being a law to the legislators . . .«, dann (S. 616): »misera est servitus ubi jus est aut vagum aut incognitum«, und »the Constitution being derived from a superior authority, is to be expounded and obeyed, not controlled or varied by the subordinate authority of a legislature . . .«.

Soweit stimmt die Bundeskonstitution mit den Einzelstaaten in der Anwendung des Montesquieuschen Prinzips überein. Jene befestigte und bestätigte nur bereits bewährte Grundsätze. In einem entscheidenden Punkte aber ging man über die Staatsverfassungen hinaus, und zwar in der Richtung auf die Montesquieusche Theorie. Der kritische Punkt derselben ist das Verhältnis von Legislative und Exekutive. In den Einzelstaaten war man noch nicht zu einer befriedigenden Lösung des Problems gelangt. Das Mißtrauen gegen eine starke vollziehende Gewalt war das Hindernis. Im Nationalkonvent aber war man weniger durch jene traditionelle Auffassung, die an die Kolonialzeit anknüpft, gehemmt. Der Wunsch nach einem festen Einheitsband der gesamten Union führte vielmehr zu einer Stärkung der Exekutive; denn der Präsident brachte im Gegensatz zum mehr partikularistischen Charakter der Bundeslegislative, insbesondere des Senats, stärker das einigende Prinzip zum Ausdruck.

Eine merkliche Abweichung von Montesquieu liegt in der Beteiligung des Senats an der auswärtigen Politik; denn diese galt dem Franzosen als eigentliche Domäne der Exekutive. Ein Gegengewicht bildete die schon betonte Vereinheitlichung und Verselbständigung der Exekutive. Was sie auf dem Gebiet der äußeren Politik zu verlieren schien, gewann sie übrigens wieder als Haupt der inneren Verwaltung. Montesquieu hatte bei seiner Definition der Exekutive einseitig den Blick auf die äußere Politik gerichtet gehalten, und die Einzelstaaten hatten sich nicht zur

direkten Unterstellung der gesamten Verwaltung unter den Gouverneur entschließen können. Nur Massachusetts hatte darin einen Anfang gemacht.

Eine entschieden selbständige Leistung amerikanischen Staatsrechts und praktischer Politik liegt in der umfassenden und konsequenten Anwendung des Repräsentativsystems in Verbindung mit dem Föderationsprinzip. So gelang das, was auch noch für Montesquieu den Charakter eines Problems getragen hatte, für dessen Lösung die Geschichte kein Beispiel bot: weitgehende Freiheit mit ungeheurer territorialer Ausdehnung zu verbinden[1]).

V. Die Bundesverfassung dennoch „a faithful copy“[2]) der englischen?

Auf den ersten Blick erscheint es unverständlich, wie angesichts der unzweideutigen Zeugnisse der Schöpfer der Verfassung vom Einflusse Montesquieus dennoch daran gezweifelt werden kann. Das tut eine Reihe namhafter englischer Kritiker. Sie leugnen den eigentümlichen und selbständigen Charakter der amerikanischen Verfassungen und führen sie fast restlos auf das englische Vorbild zurück. Den Widerspruch mit den Männern von 1787 sucht man so zu lösen, daß man Montesquieu nur als einen Vermittler englischer Ideen bezeichnet. Daß man ihn dadurch völlig verkennt, ist S. 22 ff. gezeigt. Aber sollten ihn die Amerikaner so beurteilt und den »Geist der Gesetze« für einen Kommentar englischen Staatsrechts gehalten haben?[3]) Warum bedienen sie sich dann nicht Blackstones, den sie gründlich kennen, und dessen »Commentaries on the Laws of England« ein fast kanonisches Ansehen hatten? Anzunehmen, daß sie nur von dem Montesquieuschen Prinzip sprechen, aber das englische meinen, verbietet die Natur der angeführten persönlichen Zeugnisse. Sie berufen sich stets direkt auf Montesquieu als den genialen

[1]) Seeley, The Expansion of England, S. 311: »The Union has shown herself able to combine free institutions in the fullest degree with boundless expansion«.

[2]) Coolige behandelt diese Meinung als dritte Theorie über die Entstehung der Bundesverfassung. S. 6: »It was a faithful copy... of the temporary constitution of England«.

[1]) Dagegen Ford, Federalist, Anm. zu S. 320: Montesquieu »constituted an ideal commonwealth rather than describe the British government of his day«.

Hübner, S. 148, stellt »einen denkbar schärfsten Gegensatz« der Bundesverfassung von 1787 zur damaligen konstitutionellen Regierung in England fest. So auch S. 98.

Staatstheoretiker und nicht als den Interpreten der englischen Verfassung. Eine weitere Erwägung kommt hinzu: Der große Gegensatz zwischen englischer und amerikanischer Verfassung ist heute jedem klar. Die Amerikaner wären also durch Montesquieu in die Irre geführt; denn indem sie glaubten, das englische Prinzip zu übernehmen, hätten sie ahnungslos ein fremdes erhalten.

Nun aber wichen die Amerikaner vielfach bewußt vom englischen Beispiel ab, wenn sie auch die Größe des künftigen Gegensatzes noch nicht erkannten, als sie sich für Montesquieu entschieden. Sie wollten nicht die englische, sondern Montesquieus Gewaltenteilung.

Bei englischen Theoretikern ist die erwähnte künstliche Umdeutung des Tatbestandes nicht überraschend[1]). Nur vereinzelt schließen sich ihnen Amerikaner an. W. Wilson (Politics, S. 468): »in all respects except that of the erection of a responsible ministry ... the relations of the people to their government remind of English precedent« (S. 469), »the manner of development was English throughout« und (Congressional Government, S. 307): »... when that Convention was copying the English Constitution«. Die unverhohlene Bewunderung von John Adams und Hamilton für die englische Verfassung unterstützte diese Meinung. Hamilton (Debates I, 421) »the British government is the best model the world ever produced«. So auch Debates V, 202. John Adams (bei Coolidge, S. 40) bezeichnete die englische Verfassung als »the most stupendous fabric of human inventions«. Hamilton suchte die Demokraten, die durch die starke Stellung des Präsidenten beunruhigt waren, durch den Hinweis zu gewinnen, daß der König von England erheblich weitergehende Befugnisse habe, ja daß sogar die Stellung des Gouverneurs von New York mindestens ebenso stark sei wie die des Präsidenten. Wahrscheinsich war Hamilton hier nicht ganz aufrichtig oder sachlich. Er chrieb ja den Artikel »to win votes« (Coolidge, S. 11).

Die Debatten geben aber darüber Aufschluß, wie sehr sich die Amerikaner allgemein des prinzipiellen Unterschiedes zwischen ihrer und der englischen Verfassung bewußt waren und wie sie nach gründlicher Überlegung ihren eigenen Weg gingen, den ihnen Montesquieu wies. Man erkennt im Konvent die Schwäche des englischen Königtums, obschon vorübergehend Georg III. durch ungesetzlichen Einfluß das Parlament beherrscht. Über die

[1]) Z. B. Maine, Freeman. Maine, S. 11: »It is on the fact (nämlich die amerikanische Verfassung) the English constitution carefully adapted to a body of Englishmen ...«.

dadurch hervorgerufene Korruption gab man sich keiner Täuschung hin. Eine allgemeine Aussprache erfolgte darüber im Nationalkonvent. Butler beklagt die große venality und corruption in England. Mason erklärt (Debates I, 438 ff.): »I detest their corruption ... corruption pervades every town and village of the kingdom«, und Gorham (ebenda) meint: »the corruption of the English government cannot be applied to America.« Wilson führt diese Erscheinung auf Mischung der Gewalten zurück (Debates II, 484): »The great source of corruption in that country is, that persons may hold offices under the crown, and sit in the legislature at the same time«. Auch Madison weist darauf hin (Debates III, 399/400). Das Unterhaus sei nur ein shadow of representation (Debates IV, 132). Hamilton spricht von den rotten boroughs (Debates II, 264). Man kennt die Theorie von der dreiteiligen Legislative »king, lords, commons« sehr wohl. Iredell erinnert daran, daß der König durch Ernennung von Oberhausmitgliedern und Bestechung der Commons die gesamte Legislative beherrschen kann (Debates IV, 39): »He is one complete branch of the legislature, may make as many peers as he pleases, who are immediately members of another branch ... and has the means of corrupting a large proportion of the representatives of the people, who form the third branch of the legislature«. Eigentlich seien nur die Richter zuverlässig (Debates V, 196). Der augenblickliche Einfluß der Krone sei aber vorübergehend und daher die Stärkung des Königtums nur scheinbar. In Wirklichkeit wäre die Legislative allmächtig. Debates IV, 64: »The power of Parliament is unbounded«. Wilson erinnert an die unbedingte Tyrannei des Parlaments im 17. Jahrhundert (Debates V, 430). Morris weiß trotz des gegenteiligen Anscheins, daß die Minister the real kings of England sind (Debates V, 361). Im Gegensatz zu Hamilton (Debates V, 203) lehnen fast alle die Lords als Vorbild für den Senat ab. Debates IV, 121 und 129: »Here is a strong instance of accumulation of powers of the different branches of government«. Debates V, 168: »Whatever might have been the reason of the rule as to the House of Lords, it is clear, that no good arises from it now even there«. So äußert sich Shermann; ähnlich Butler (Debates V, 188). Madison, dessen Standpunk thauptsächlich siegte (Roosevelt »Gouverneur Morris«, S. 143), beurteilt die englische Konstitution durchaus zutreffend (Federalist, S. 321): »The executive magistrate forms an integral part of the legislative department ... One branch of the legislative department forms also a great constitutional council to the executive chief ..., is vested with the supreme appelate, jurisdiction ... Judges attend and participate in the legislative deli-

berations«. Später i. J. 1800 in seinem Bericht über die Virginia-Resolutions äußert er (Debates IV, 569): »In the United States, the case is altogether different (von England). The people, not the government, possess the absolute sovereignty. The legislature, no less than the executive, is under limitations of power«. Dann spricht er (S. 570) davon, »how far the difference between the nature of British government, and the nature of American government« ist. »In the United States the executive magistrates are not held to be infallible, nor the legislature to be omnipotent; and both being elective are both responsible«.

Deutlich wird hier von dem Manne, der den größten Einfluß auf die Verfassung ausübte, der Gegensatz der amerikanischen Gewaltenteilung zum englischen Parlamentarismus hervorgehoben.

King nennt das englische Repräsentativsystem »extremly imperfect and insecure« (Debates II, 19). Nach Teacher (Debates II, 145) ist es nicht weit von »absolute despotism«. Luther Martin ist unwillig über die fortgesetzten Hinweise auf das englische Beispiel (Debates I, 367), ebenso Butler (I, 409), Iredell (IV, 108), Grayson (III, 280) und Mason (V, 153). Randolph wünscht nicht die englische Verfassung als »prototype« (Debates V, 141). Wilson erklärt: die englische Verfassung kann unser Vorbild nicht sein (Debates V, 168). Im allgemeinen betrachtet man wohl die englische Konstitution als die beste der bisherigen, stellt aber fest, daß die Vorbedingungen für eine Nachahmung in größerem Umfange gänzlich fehlen. Darüber spricht sich Pinckney aus (Debates I, 443): »There is more equality of rank and fortune in America than in any other country under the sun . . . much less can Great Britain afford us any striking constitution which can be adapted to our situation«, und (V, 234) ». . . we neither have nor can have the members to compose it (House of Lords), nor the rights, privileges and properties of so distinct a class of citizens to guard; that the materials for forming this balance or check do not exist. . «. Deshalb lehnt er auch ganz im Sinne Montesquieus eine »sole hereditary, though limited executive« ab. Das Resultat seiner Überlegungen faßt er in die Frage zusammen (Debates IV, 237): »What sort of government is best suited to them (den Amerikanern)? Will it be the British government?« Und er antwortet »No«. Ebenso urteilt Monroe (Debates III, 208ff.): in England finden sich »nobles and freemen«, in Amerika »one order of people: only freemen, not nobles and freemen«.

Die englische Regierung mag auf einem Staatsvertrag beruhen, erklären die Redner. In Amerika befreit man sich von dieser unhistorischen Doktrin (Debates IV, 9/10): »our government is formed on much nobler principles«. Randolph, der die Verfassung

zunächst nicht unterschrieben hatte, findet sie doch der englischen überlegen (Debates III, 201). In seiner großen Rede bei der Ratifikation in Philadelphia spricht sich Wilson mit außerordentlicher Klarheit über die Beziehungen zwischen amerikanischer und englischer Konstitution aus (Debates II, 432): »The idea of a constitution, limiting and superintending the operations of legislative authority, seems not to have been accurately understood in Britain« (S. 434). »It would be an improper government for the United States, because it is inadequate to such an extent of territory, and it is suited to an establishment of different orders of men« und (S. 435): »I feel a kind of pride in considering the striking difference between the foundation on which the liberties of this country are declared to stand in this Constitution, and the footing on which the liberties of England are said to be placed«.

Daß beide Konstitutionen sich in den Grundlagen unterscheiden, mußte auch von den weniger Scharfblickenden bald erkannt werden[1]). Die Differenz wurde größer, indem die amerikanische Verfassung hinsichtlich ihres formalen Prinzips unverändert blieb, und die englische sich in Richtung auf die Einkammerherrschaft von ihrem Ausgangspunkt entfernte[2]). Bagehot (Federalist, S. 320, Anm.): »The efficient secret of the system (des englischen) is the close union, the nearly complete fusion of the executive and legislative powers«. Heute ist das englische Verfassungsleben, rein formal nach den großen Richtlinien betrachtet, dahin gelangt, von wo Amerika in der Confederation von 1776 ausging, um sich bald davon abzuwenden, d. h. zu der die ganze Regierungsgewalt umfassenden ungeteilten Legislative.

Die Annahme, daß Amerika gleichsam durch ein Versehen seiner Gesetzgeber und die Unfähigkeit, die Zustände des Mutterlandes zu erkennen und nachzuahmen, seine Konstitution erhalten hat, ist also gänzlich unhaltbar[3]). In den einzelnen Bestimmungen, für sich betrachtet, bekundet allerdings die Verfassung englischen Geist, genauer die puritanische Grundstimmung der Vorfahren. Das zu leugnen, wäre oberflächliche Willkür. Man darf die Macht der Tradition nicht übersehen, die aus den Charters

---

[1]) Hart, Actual Government, S. 53, bei Besprechung der Montesquieuschen Gewaltenteilung: »As a matter of fact, there has never been such a subdivision in England«.

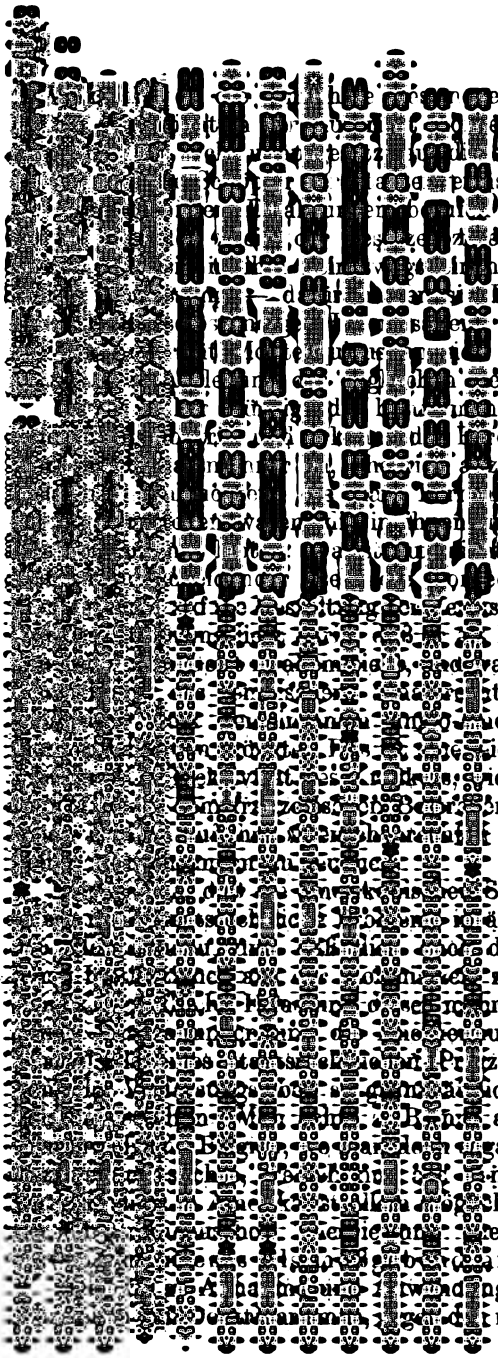
[2]) Hübner, »Die parlamentarische Regierung Englands«, Tübingen 1918: Jetzt ist England »tatsächlich zum Einkammersystem übergegangen«.

[3]) E. Schulze, S. 13: »Die Gefahr der Parlamentsherrschaft wurde glücklich vermieden durch einen historischen Zufall«.

danger of a hurried and perhaps irrevocable decision.« II, 52: Der Präsident »represents the whole nation.« I, 187: In keinem andern Lande seien die beiden Häuser »really equal and coordinate« wie hier; doch »Congress is not the nation« wie das Parlament in England. Das Veto sei eine wesentlich legislative Befugnis (I, 225), »the rampart« der Exekutive gegen Übergriffe des Kongresses. I, 108: die Organisation des Senats, besonders seine exekutiven Befugnisse, verdiene allgemeine Beachtung, auch für England, wenn es einmal zur Reform seiner Exekutive sich genötigt sähe. Mit besonderem Eifer sei man in Amerika darauf bedacht, »to secure the complete independance of the judiciary (I, 275).« Die Stellung derselben als Wächter und Interpret der Verfassung gäbe die Möglichkeit, der an sich starren Konstitution das notwendige Element der Entwicklungs- und Anpassungsfähigkeit zu geben (I, 229). I, 272: »The supreme court is the living voice of the constitution«, und keine Institution verdiene mehr Bewunderung (I, 229).

Doch seien alle diese Grundsätze schon gewesen »at work in the 13 colonies before they revolted from England«. So sei die Konstitution »almost as truly the matured result of long and gradual historical development as the English C. itself (I, 305).« Der wahre Charakter derselben sei allerdings 1787 nicht erkannt. Ob die Amerikaner das moderne Kabinettssystem angenommen hätten, wenn es ihnen vorgeschlagen wäre, »may be doubted (I, 286).«

So weit Bryce. An dieser Stelle kündigt sich ein grundsätzlicher Unterschied zu meinen Anschauungen an. Die amerikanischen Staatsmänner wären, meine ich, durchaus nicht über die Entscheidung im Zweifel gewesen. Sie hätten mit aller Entschiedenheit ein System der Verschmelzung der Gewalten verworfen, da sie eine solche mit großer Energie und vielem Scharfsinn zu vermeiden strebten. Deshalb hielten sie die englischen Verfassungszustände ihrer Zeit keineswegs für nachahmenswert im allgemeinen, bei aller Wertschätzung im einzelnen, weil sie die Keime einer entgegengesetzten Entwicklung zu der von ihnen gewünschten deutlich fühlten, nicht nur instinktiv, sondern auch bewußt. Deshalb holten sie sich den entscheidenden Rat an anderer Stelle. Richtig ist, daß das eigentliche Konstitutionsprinzip schon in den Staaten allgemein anerkannt war, ehe es auf die Union übertragen wurde, ein Irrtum aber, daß die Staaten es einfach der kolonialen Tradition entnahmen. Darüber ist vorhin eingehend gehandelt. Deshalb haben auch die Debatten über die Bundesverfassung für diese Untersuchung hauptsächlich die Bedeutung, einen Rückschluß auf die Motive zu gestatten, die



n Prinzips bewirkten.
squieus gelegen, würde
n fremden Theoretiker,
ssungen und noch mehr
haben. Aus der Art,
ren, geht unzweideutig
n Kommentar der eng-
Blackstone —, sondern
Sie berufen sich also
und niemals auf seine
erfassung.
nde Macht der Montes-
eitwilligkeit der ameri-
unehmen, deren Wahr-
ierung und Systemati-
rsprünglich nur als po-
t einzusehen, warum er
quenz dieses Einflusses
ssung zieht. Die psycho-
Engländer vornehmlich
as sich nicht auf direkte
ts zurückführen läßt,
merikanischen Tempera-
icht erklärliche national
ie sie sich in viel stärke-
n zeigt, den amerikani-
t und ersten konstitutio-

Staatsmänner schon von
ähnlicher Weise dachten
die von ihnen geschaf-
zeigten. Aber nur eine
r gefühlsmäßig empfun-
ung der so gewonnenen
zips konnte das ameri-
ch anders als das euro-
auf die Entwicklung in
gar Montesquieus Prinzip
nes unter mehreren.
ch durch klare Erfassung
ergische wie geschickte
nerkannten Prinzips.
ng einer Theorie ist kein
man die amerikanischen

Staatsmänner verteidigen muß. So frei sie davon sind, sind sie es gleichfalls vom Vorurteil des Dilettantismus gegen die Wissenschaft und von gewagten Experimenten eines bloßen Empirismus. Sie verwerten gern die Ergebnisse des theoretischen Staatsrechts, wenn sie erkennen, daß die Theorie durch eine in die Tiefe dringende Erforschung allgemeiner Gesetze wie scharfsinnige Beobachtung der Praxis entstanden ist und darum befruchtend auf diese zurückwirken kann.

Erst nach Beendigung dieser Arbeit lag mir ein neues Werk von F. Luckwaldt über »Die Geschichte der Vereinigten Staaten von Amerika«, Berlin 1920, vor. Es geht auch kurz auf die Geschichte des amerikanischen Verfassungslebens ein und bietet besonders im 5. Kapitel eine Darstellung der Verhandlungen des Nationalkonvents von 1787 und seiner Schöpfung, der Bundesverfassung. Das eigentümliche Verhältnis von Legislative und Exekutive wird zutreffend charakterisiert und »die außerordentliche Tragweite der Verschiedenheit« (S. 167) von den englischen Verhältnissen hervorgehoben. Zur Erklärung dieses Gegensatzes wird gesagt: »Schließlich zeigte sich der übermächtige Einfluß des Dogmas von der Teilung der Gewalten« (S. 167). Da dies »Dogma« vorher nur nebenher erwähnt wurde, erscheint sein siegreiches Auftreten unerwartet und unerklärlich, steht sogar in gewissem Widerspruch zu früheren Feststellungen des Verfassers. Als Hauptquelle der Bundesverfassung werden nämlich »die Gesetze und Gewohnheiten« (S. 165) der einzelnen Kolonien und späteren Staaten bezeichnet. Von den Kolonien aber heißt es, daß sie »schließlich doch sämtlich zu einer genauen Reproduktion der englischen Verfassung gelangt« (S. 33) waren. Woher also der scheinbar unvermittelte und überwältigende Einfluß eines Dogmas, und wie kam es, daß man vom kolonialen Staatsrecht nach englischem Muster zu einer Konstitution gelangte, die so entschieden von diesem Muster abwich?

Montesquieus Einfluß wird auf eine Linie mit dem Lockes und Blackstones gestellt. Locke gab wohl Argumente in philosophischer Form für die Forderung der Volkssouveränität, die man ja in einzelnen Neu-Englandstaaten längst vor Locke besaß, war aber als praktischer Staatsmann seit der unglücklichen Carolina-Verfassung diskreditiert (s. oben S. 87), wie Luckwaldt selber nachweist (S. 18). Blackstone galt als maßgebender Interpret der englischen Verfassung und tüchtiger Jurist. Von seiner Lehre zweier Gewalten (König und Parlament), die er an anderer Stelle ersetzt durch die landläufige Theorie vom dreigliedrigen Parlament (king, lords and commons), führt kein Weg zur Gewaltenteilung, wie sie die Amerikaner annahmen.

Alle Schwierigkeiten werden aufgehoben und die sich aufdrängenden Fragen beantwortet, wenn man das allmähliche Eindringen der Montesquieuschen Theorie ins Auge faßt. Nicht erst im Laufe der Debatten von 1787 setzt sie sich durch, wie man nach Luckwaldt annehmen müßte (S. 164). Der Wendepunkt im Verfassungsleben wird vielmehr durch die Virginia-Konstitution von 1776 bezeichnet. Bei Eröffnung des Nationalkonvents stand die Gewaltenteilung an sich überhaupt nicht mehr zur Debatte, sondern war schon in den ersten Tagen einstimmig gebilligt. Man stritt nur um eine möglichst wirksame und klare Form der Anwendung.

Die Stellung des Kabinetts unter dem Präsidenten und das Fehlen eines direkten Verkehrs der Staatssekretäre mit dem Kongreß ergibt sich einfach aus der konsequenten Befolgung des Verfassungsprinzips und bedarf keiner weiteren Begründungen, wie sie L. gibt (S. 183).

Woher aber die Männer von Virginia schon 1776 das Prinzip nahmen und warum sie es adoptierten, sagen sie uns bei den Beratungen im Nationalkonvent und bei der Ratifikation der Bundesverfassung in ihrem Heimatsstaat (es waren ja zum Teil dieselben Führer): sie wollen auf dem von Montesquieu vorgeschlagenen Wege die Freiheit sichern, d. h. mit einem kräftigen Staatswesen möglichst weitgehende Rechte des Individuums verbinden oder einen Ausgleich von Zwang und Freiheit suchen (vgl. oben S. 14).

Ergebnis.

Die Bundesverfassung zeigt alle Kriterien der Montesquieuschen Theorie (o. S. 55/56)[1]. Das Prinzip derselben, das von Amerika selbständig nach seinen Bedürfnissen gestaltet wurde, liegt in der Differenzierung statt der Konzentrierung der Gewalten und in der Bindung der Entwicklung an eine autoritative Konstitution[2].

Amerika nahm aber nicht die Gewaltenteilung nach dem historisch-ständischen oder einem ähnlichen Prinzip qualitativer Natur vor, wodurch die Verteilung stets beschränkt wird in der Wahl des Subjekts oder Trägers der staatlichen Funktionen. Frei von jeder Gebundenheit an ein gegebenes Subjekt wird die Gewaltenteilung allein nach dem logischen Prinzip Montesquieus vorgenommen, das in der Natur der staatlichen Tätigkeit liegt.

---

[1]) Ford, Herausgeber des Federalist, Anm. zu S. 320: »From his ‚Esprit des lois' the framers of American constitutions drew the principles embodied in the various state and federal constitutions«.

[2]) Ebenso urteilt Hübner, S. 89/90.

[illegible] der Ge-
[illegible] werden da-
[illegible] zu einer
[illegible] nsprinzip
[illegible] bigt, ganz
[illegible] Theorie,

C. Die Geschichte der Verfassungen bis zur Gegenwart.

a) Die Bundesverfassung.

Wohl wurden die amerikanischen Verfassungen auf die Theorie der Gewaltenteilung gegründet; aber bis heute besteht in Europa das Mißtrauen in die Möglichkeit, das theoretisch festgelegte Gleichgewicht der Gewalten in der Praxis zu bewahren. Die Skeptiker sagen: sei auch das Gerüst des Staatenbaues noch so sorgfältig errichtet, die drei Hauptpfeiler richtig abgemessen und berechnet[1]), es verschiebt sich bald und verliert die ursprüngliche Harmonie der Teile. Nur durch nachträgliche Stützen und Streben könne der Einsturz verhindert werden. Dies Bild läßt die Konstitution starrer erscheinen, als sie ist. Daß sie Elastizität genug besitzt (dagegen Bagehot im Federalist, S. 479, Anmerkung: »There is no elastic element, everything is rigid, specified, dated«), um vorübergehende Verschiebungen zu ertragen und wieder in das anfängliche Gleichgewicht zurückzukehren, beweist ihre Geschichte. Indem die Untersuchung ihr folgt, wird sie nur einige charakteristische Momente, die für das Verfassungsprinzip von Bedeutung sind, herausheben.

Am meisten war eine baldige Übermacht der Legislative zu fürchten. Carson (S. 97): »The evil most to be apprehended was that . . the legislature would still be an overmatch for them (für die vollziehende und richterliche Gewalt)«. Aber die ersten kraftvollen Präsidenten erhöhten das Gewicht der Exekutive, obschon, entgegen der Erwartung, die Legislativen die Wahlmänner zunächst überall selbst wählten, anstatt dies dem Volke zu überlassen (»that he may be justly styled the man of the people« — Wilson, Debates II, 448). Erst nach 1825 wurde die Volkswahl der electors allgemein bis auf North Carolina, das sich diesem Verfahren erst nach 1860 anschloß. Es handelte sich bald darum, die Konstitution in Zweifelsfällen zu interpretieren. Das war zunächst Sache der Legislative. Willkür war

[1]) Laboulaye (III, 94): »Niemals ist eine Verfassung mit mehr Berechnung eingerichtet worden als die amerikanische; nichts ist in ihr dem Zufall zu verdanken«.

hierbei ausgeschlossen, da im Hintergrunde die richterliche Gewalt als Wächter der Konstitution stand. Sie griff aber nur in Appellationsfällen ein, in denen ihre Entscheidung gegen eine legislative (oder auch exekutive) Maßnahme angerufen wurde. Eine Meinungsäußerung auf Befragen durch die beiden andern Gewalten war mit ihrer hohen Stellung über den Parteien und abseits der Tagesfragen unvereinbar, auch verfassungsgemäß ausgeschlossen. Die Legislative hatte also in Zweifelsfällen zunächst das Wort. Die hierdurch hervorgerufenen Debatten sind sehr interessant durch das Licht, das sie auf das Verhältnis von Legislative und Exekutive nach Inkrafttreten der Verfassung werfen.

Charakteristisch ist die Beratung über die Entlassung der Beamten (Debates IV, 350ff.). Die Konstitution sprach dem Präsidenten die Anstellung unter Mitwirkung des Senats zu[1]). Daraus folgerte die eine Seite des Repräsentantenhauses, daß auch die Entlassung an die Zustimmung des Senats gebunden sein müsse. Von allen Seiten bezog man sich wieder auf das Prinzip der Gewaltenteilung, »the great principle« (Debates IV, 396), »the leading principle in every free government« (IV, 361). Seine Vernachlässigung führe zur Tyrannei oder Anarchie (IV, 396). Man erfährt nochmals durch Baldwin, daß Einige bis zuletzt wegen Verletzung des Axioms infolge zu starker Vermischung von legislativen und exekutiven Befugnissen den Senat bekämpften. Debates IV, 401: »Some gentlemen opposed it (die Organisation des Senats) to the last«. Sie nannten dies auch »a monstrous and unnatural connection«. Entscheidend ist also wieder die Frage: ist die Beamtenentlassung eine exekutive Maßnahme oder nicht? Madison bejaht sie mit Entschiedenheit (Debates IV, 355): »If any power whatsoever is in its nature executive, it is the power of appointing, overseeing and controlling those who execute the laws«. Grundsätzlich solle überall die Trennung der Gewalten angenommen werden, wo das Gegenteil von der Konstitution nicht ausdrücklich verfügt ist: »We must suppose they were intended to be kept separate in all cases in which they are not blended, and ought, consequently, to expound the Constitution so as to blend them as little as possible« (IV, 380). Madisons Auffassung siegt. Der Präsident erhält als »the guardian of his country« (IV, 367) das alleinige Entlassungsrecht und stärkeren Einfluß, nachdem Madison auch auf die verfassungsmäßige Aufgabe des Staatsoberhauptes hingewiesen hatte, »to take care that the laws be faithfully executed«.

[1]) Auch Dealey erklärt für die Staaten: »The wisdom of this requirement may be questioned« (S. 34).

In dem »Report on the Virginia Resolutions« von 1800 wird die Gewaltentrennung wiederum als »necessary to public liberty« (IV, 560) bezeichnet. Das englische Parlament sei »omnipotent« (IV, 569). Das stärkste Verteidigungsmittel des Präsidenten gegen die Legislative, das Veto (Maine, S. 242: »The keystone of the whole federal fabric«), wurde zum ersten Male 1792 von Washington angewandt. Es war durchaus populär. Th. Jefferson (Debates IV, 621): »... in and out of doors it gave pleasure to have at length an instance of the negative being exercised«. Der Herausgeber des Federalist konstatiert, daß die Präsidenten Jackson und Cleveland, die sich außerordentlich volkstümlich gemacht haben, »have done so largely through their use of this power« (das Veto), S. 493. Anfangs pflegten die Präsidenten das Veto auch zum Schutz der Konstitution anzuwenden. Bald überließen sie diese Aufgabe, dem Geiste der Verfassung gemäß, den Gerichtshöfen (vgl. oben S. 109 ff.).

Vorübergehend versuchte in den Jahren 1801 bis 1803 die Legislative einen Eingriff in die Unabhängigkeit der Richter, indem sie deren Anstellung auf Lebenszeit mißachtete. Der Angriff war erfolglos. Einleitung zum Federalist, S. XV: »The judiciary maintained its power and independence«[1]). Dieselbe bedenkliche Tendenz der Legislative machte sich 20 Jahre später wieder bemerkbar. Webster (bei Cushing, S. 257): »nor has it been found easy, nor in all cases possible, to preserve the judicial department from the progress of legislative encroachment... as if Montesquieu had never demonstrated the necessity of separating the departments... We see all around us a tendency to extend the legislative power over the proper sphere of the other departments..«

Anderseits war die vom Impeachment gefürchtete Abhängigkeit der Exekutive von der Legislative nicht so erheblich, wie man angenommen hatte. Nach Ford (Anm. im Federalist, S. 434) haben bisher im ganzen sieben Prozesse wegen Impeachment stattgefunden, wovon zwei mit einer Verurteilung endeten. Neuerdings verglich man in den Debatten das Recht der Legislative zum Impeachment einem »rosted sword in its scabbard«. Dabei übersah man aber den vorbeugenden Einfluß jener konstitutionellen Bestimmung.

Als die Exekutive nicht mehr durch das Gewicht bedeutender Präsidenten gestärkt wurde, trat sie vorübergehend vor der

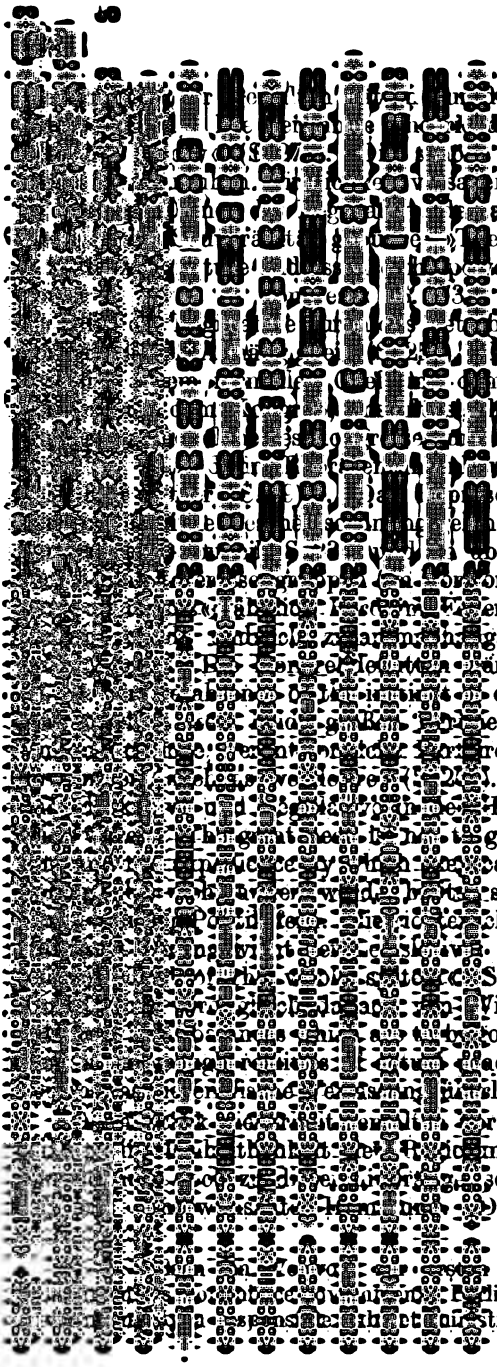
[1]) In England dagegen gelegentlich »Justiz und Verwaltung im Konkurrenzkampf«, wobei »die Verfassung über die Justiz gesiegt hat (Spies, ‚Das moderne England', Straßburg 1911, S. 59)«.

Legislative zurück. Gleichzeitig stieg der Senat an Bedeutung. In dieser Zeit schrieb Tocqueville sein berühmtes Buch. So erklärt sich seine Schilderung von der wachsenden Vorherrschaft der Legislative (S. 192): »Le sénat est . . . le grand conseil exécutif de la nation . . .« (S. 206), »le Président à côté de la législative comme un pouvoir inférieur et dépendant«; er befindet sich »dans la sphère d'une souveraineté restrainte«; doch vermöge sich die richterliche Gewalt zu behaupten (S. 251); »jamais un plus immense pouvoir judiciaire n'a été constituté chez aucun peuple«.

Diese Beobachtungen hindern Tocqueville nicht, die Konstitution zu bewundern, und er nennt sie »plus admirable que la guerre d'indépendance« (S. 184). Diese Bewunderung wuchs im ganzen Lande. Die Stürme des Sezessionskriegs änderten daran nichts. Laboulaye III, 43: »Wir sehen, daß alle Welt sie achtet, daß sie das einzige Ding ist, welches inmitten der Stürme unversehrt bleibt.« Die Konstitution der Südstaaten war »bis auf einige unwesentliche Unterschiede eine wörtliche Kopie der alten Bundesverfassung.«

Der bedeutende und energische Präsident Lincoln hob die Bedeutung der Exekutive wieder beträchtlich. Bryce (bei Münsterberg, S. 134) meint, daß Lincoln mächtiger als irgendein Engländer nach Cromwell war. Dabei wirkten die Erfordernisse der Kriegszeit mit. Münsterberg (S. 134): »So kann und muß er (der Präsident) bei kriegerischer Erregung zum Diktator werden«. Bryce (nach einer Anmerkung im Federalist, S. 496): »The powers of the President in war time . . . expand with portentous speed«. Es zeigte sich, daß das Sinken (bzw. Steigen) der Exekutive kein unerbittliches Naturgesetz war, sondern von den Persönlichkeiten der Inhaber und den Zeitverhältnissen abhing. Stets stärkte aktive auswärtige Politik die Exekutive. Das war durchaus keine Abkehr von der Demokratie. Lincoln, der kraftvolle Präsident, sprach ja das berühmte Wort: »The government was to be of the people, by the people, for the people and through the people«.

Als die Gründe, die zum Aufstieg der Exekutive führten, nicht mehr wirksam waren, erfolgte wieder ein Anschwellen der Legislative, und abermals spiegelt sich diese Situation in der zeitgenössischen Literatur. In diesen Jahren (1884) schrieb Woodrow Wilson sein Buch »Congressional Government«, das bis 1910 15 Auflagen erlebte. Es enthält eine ungemein scharfe Kritik, die auch vor der Konstitution selbst (ein ungewöhnliches Vorgehen in Amerika) nicht Halt macht. Er tadelt »the almost blind worship of the principles of the constitution« (S. 4). Sie sei zwar »a cornerstone«, aber »not a complete building« (S. 9). Die künstlichen



en Wert von »ideal ba-
der Teilung sei nur eine
Theorie der Literaten
n (S. 39). Der Präsident
auch ihrem Wesen nach
e power of making laws
er of directing, and that
Nur seine Eigenschaft
bewahre den Präsidenten
ie Beamten schwanken
n tatsächlichen Inhaber
in und her. So sei die
zwar seiner permanenten
us, 40 im Senat), eigent-
entantenhaus sei durch
mt, der Senat eigentlich
brigen der Vertreter von
ort: »a body of successful
deralist, S. 409). Die Re-
gslos und entbehre des
ren daher uninteressant
debate«). In den Komi-
en zusammen. Es fehle
regierung, »a real party-
. Es sei sogar möglich,
Hand verschiedener Par-
get rid of parties, but to
can be managed« (S. 97).
sich wirklich bedeutende
che Gewalt sei das einzig
»It is the only effectual
S. 34). Diese gepriesene
Wilson als auch nur eine
ound in the books rather
practice« abfällig beurteilt.
legen (S. 311).
rwurf, daß die Gewalten-
ung untergrabe. Da die
sei die starre Verfassung
Daß die Einheitlichkeit

Auflage: »Congressional
liamentary government is
stry«.

einer Regierung mit der Gewaltenteilung schwerer aufrechtzuerhalten ist als ohne sie, ist richtig. Die Väter der Verfassung hielten aber die Konzentrierung der Macht in der Hand einer Persönlichkeit oder einer Körperschaft für gefährlicher als die Zersplitterung; also Teilung, nicht Vereinigung der Macht war die Losung. Bei Coolidge (S. 32): »*It is not by the consolidation or concentration of power, but by their distribution, that good government is affected*« (Äußerung Th. Jeffersons).

Jene Konzentration, die nur zugunsten der Legislative auf Kosten der Exekutive erfolgen konnte, ist in der Tat verhindert. Davon hatte sich auch W. Wilson schon 1900 überzeugt, als er im Vorwort zu seinem Congressional G., S. 11 schrieb: »The greatly increased power and opportunity for constructive statesmanship given the President, by the plunge into international affairs..« Er spricht weiter »of the new leadership of the executive« und erwartet davon »a very far-reaching effect upon our whole method of government«[1]). Von der Möglichkeit einer starken Exekutive auf verfassungsmäßiger Grundlage überzeugte sich dann W. Wilson vollends in seiner Praxis als Präsident selber. Man hörte auch nichts von einem Versuch, den er unternommen hätte, die von ihm als Professor geforderte Konzentrierung der Macht im Kongreß als Präsident zu begünstigen. Er hatte »umgelernt« wie einst der Demokrat Th. Jefferson.

Das Bedauern Wilsons über das Fehlen einer ausgesprochenen Parteiregierung und weithin hallender Kongreßdebatten wird von den meisten seiner Landsleute nicht geteilt. Auch das amerikanische Parteileben hat natürlich seine schweren Schäden. Die Erfahrungen anderer Länder aber können die Amerikaner nicht anregen, ohne Not Parlaments- und Parteiherrschaft im europäischen Stile bei sich einzuführen. Sie fürchten vielmehr, den Teufel durch Beelzebub auszutreiben, wenn sie an Stelle der jetzigen Machtverteilung die Parlamentsherrschaft (nach Wilsons Terminologie das ausgebaute und offiziell anerkannte Congressional Government) setzen. Die Überlegenheit des in Europa herrschenden parlamentarischen Systems ist sehr fraglich. Münsterberg (S. 163): »Der frühere Botschafter White, der so vieles an Deutschland bewundert, hält es für Tatsache, daß das System des europäischen Kontinents, die Ministerbank . . ., ein Fehlgriff sei.« E. Meyer (Die Vereinigten Staaten, Vorwort) nennt die

[1]) Der Wandel seiner Anschauungen spricht sich in späteren staatsrechtlichen Schriften aus. In seiner Schrift »Konstitutionelle Regierung der Vereinigten Staaten«, 1908, legt er (nach Luckwaldt) »allen Nachdruck auf die Weiterentwicklung einer starken Präsidentschaft«.

gegenwärtige deutsche Verfassung eine »Karrikatur der Demokratie, den Parlamentarismus in krassester Form, die elendeste aller Staatsverfassungen«. W. Wilson übersieht übrigens auch die Bedeutung der geschriebenen Konstitution (Hamilton im Federalist, S. 523: »the bulwark of a limited constitution against legislative encroachments«), die, allein sich auf das souveräne Volk stützend, für die getrennten Regierungsgewalten ein gemeinsames Band darstellt.

Vom englischen Standpunkt aus sucht Seeley (Introduction to political Science) die Vorzüge der Verfassung seiner Heimat gegenüber der amerikanischen darzustellen. Er zieht einen kräftigen Trennungsstrich zwischen beiden und entwickelt den Begriff der parlamentarischen Regierung (S. 214): »parliamentary power is executive as well as legislative, and ministerial power is legislative as well as executive«. Die legislativen Befugnisse des Parlaments bestehen nach Seeley hauptsächlich im Veto gegenüber den Gesetzesvorlagen (S. 216). Der Minister ist nicht Diener des Parlaments, sondern sein König; aber »Parliament is King-maker« (S. 221)[1]). Deutlicher läßt sich der gewaltige Gegensatz zwischen englischer und amerikanischer Verfassung oder zwischen dem Parlamentarismus und Montesquieu nicht aussprechen. Das Prinzip des letzteren, die Gewaltenteilung, hat England im Grunde nie besessen.

Wenn nun aber W. Wilson von den Urhebern der Verfassung annehmen möchte, sie haben sich getäuscht, als sie das englische System nachzuahmen glaubten, so ist er es vielmehr, der sich irrt. Jene haben mit voller Absicht ein Parteiregiment, wie es für den Parlamentarismus charakteristisch ist, auf Montesquieus Rat vermeiden wollen. Morris verlangt (Debates V, 235), daß der Präsident nicht werde »the tool of a faction of some leading demagogue in the legislature«. Grayson (Debates III, 492) verwirft »the government of faction«, ebenso Shermann »the esprit de corps« (Debates I, 434). Madison (Debates IV, 616) fürchtet den Parteigeist und wünscht eine sorgfältige Auslegung der Konstitution, »not that which depends upon the opinion of every new legislature, heated as it may be by the spirit of party, eager in a pursuit of some favorite object, or led away by the eloquence and adress of popular statesmen, themselves under

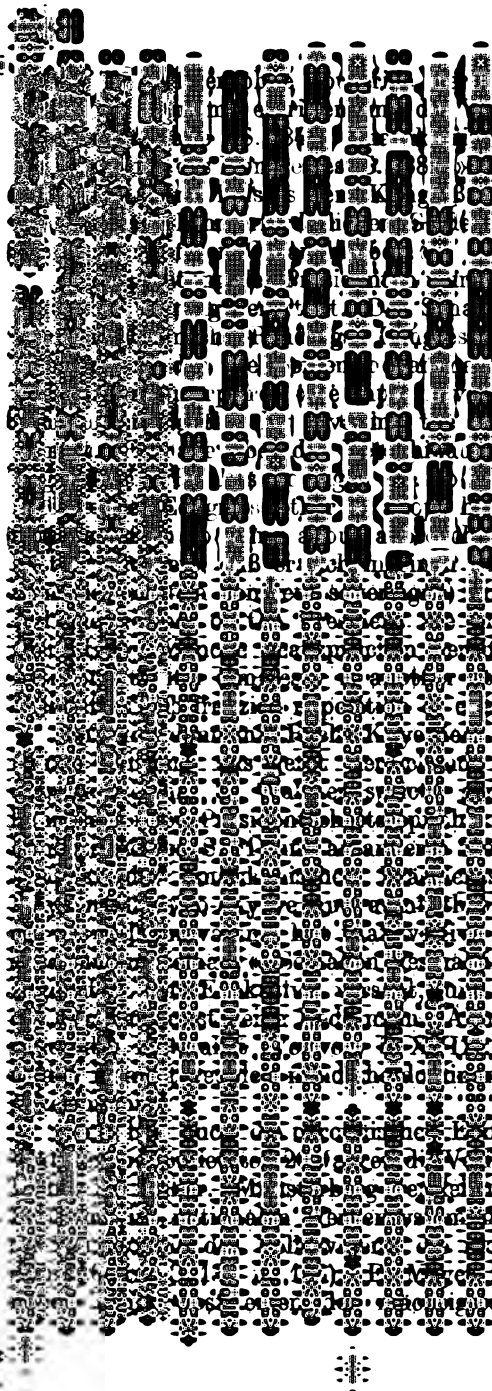
[1]) Vgl. Hübner, S. 198f. Er gibt hier eine treffende Charakteristik von der eigenartigen Form des gegenwärtigen englischen Parlamentarismus.

Derselbe, »Die parlamentarische Regierung Englands«, Tübingen 1918, nennt den englischen Premierminister einen »ungekrönten König (S. 32)«, die Wählerschaft »den wirklichen Souverän (S. 32)«.

the influence of the same misleading causes«. Hamilton (Federalist, S. 541) fürchtet bei einer Abhängigkeit von der Legislative für die richterliche Gewalt »the pestilential breath of faction«. Vom Veto hofft er, daß es das Land schütze »against the spirits of faction«. Hatte doch auch Montesquieu davor gewarnt (XIX, 27), der Sklave der »préjugés de la faction«, zu werden, die auch nur als Despot anzusehen sei.

Es steht hier aber nicht zur Untersuchung, ob die Amerikaner gegen den Parlamentarismus einen besseren Zustand eingetauscht haben, sondern allein die Frage, inwiefern die tatsächlichen staatsrechtlichen Verhältnisse bei ihnen durch Montesquieu beeinflußt sind. Das zeigt sich nun sehr deutlich in ihrem Widerstreben gegen ein ausgesprochenes Parteiregiment. Freilich ist die Technik der Parteiorganisation in Amerika auf eine besondere Höhe geführt. Aber schon der Umstand, daß Präsident und Kongreßmehrheit verschiedenen Parteien angehören können, erschwert ein eigentliches Parteiregiment, befreit von der Sorge schwankender Mehrheitsregierungen und verlegt überhaupt den Kampf aus dem Bereich rein politischer Machtfragen mehr in das wirtschaftliche Gebiet.

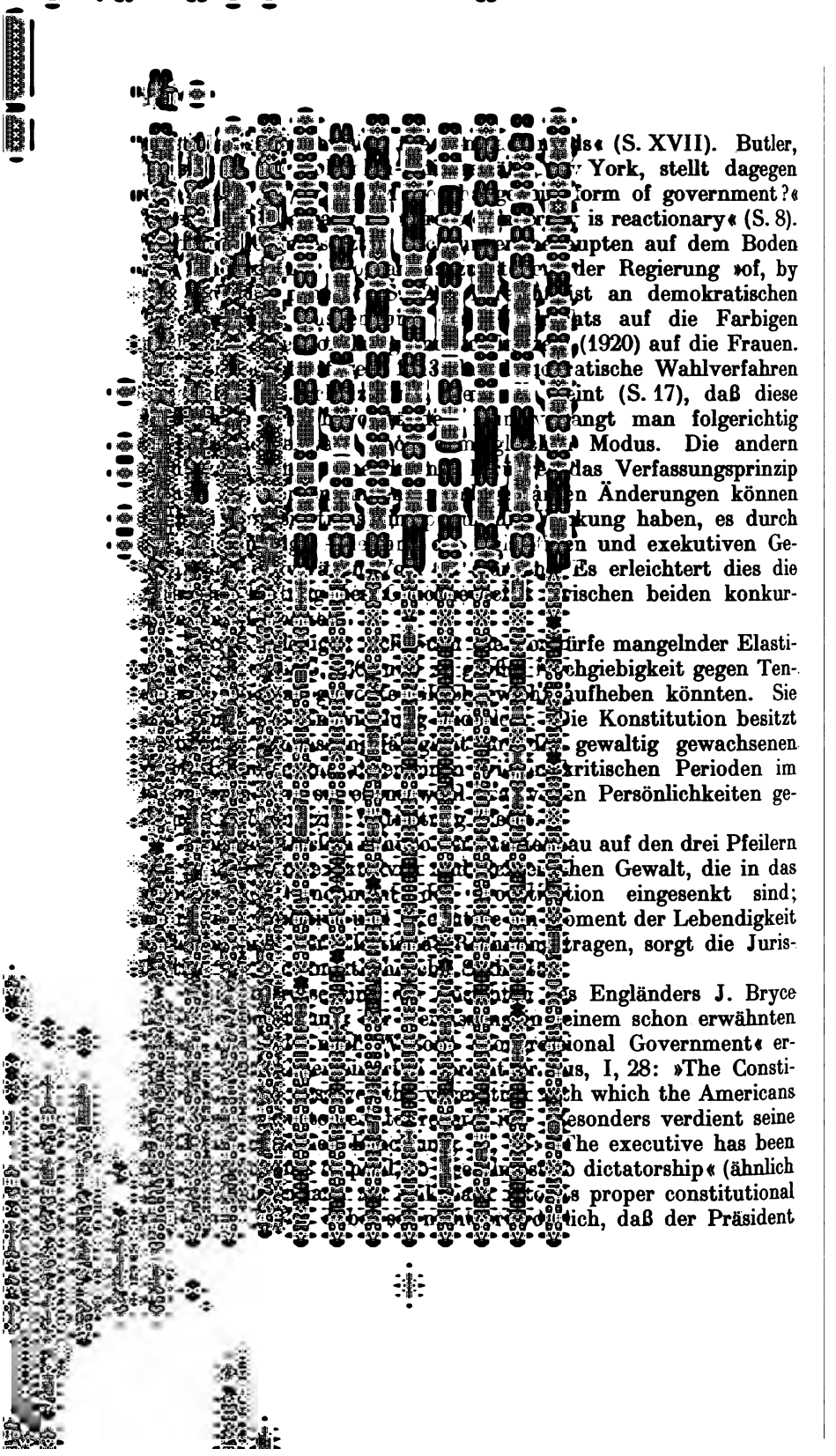
W. Wilsons Darstellung erklärt sich aus ihrer Zeit und seiner Jugend. Er schrieb das Buch mit 27 Jahren. Bald danach drehte sich das Rad der Politik zugunsten der Exekutive. Angebahnt ist diese Entwicklung durch den Präsidenten Mac Kinley; sie setzte sich entschieden durch unter Roosevelt und behauptete sich unter Wilson. Eine objektive Beurteilung der gegenwärtigen Lage ist heute noch nicht möglich. Sehr lehrreich für die Machtverteilung in dieser jüngsten Epoche ist Roosevelts Buch »Aus meinem Leben«. Er betrachtet sich als Präsident ganz im ursprünglichen Geist der Verfassung als den Sachwalter des Volkes (S. 367, 273, 281), dem allein er verantwortlich sei (S. 219), wie anderseits das ganze Beamtenheer von ihm selbst abhänge. »Meine Minister und ihre Unterbeamten waren mir verantwortlich« (S. 283). »Ich ... handelte getreu nach dem Grundsatz, über die Köpfe der Staatsbeamten und Parteiführer hinweg direkt an das hinter ihnen stehende Volk zu appellieren« (S. 217). Das Veto ist demnach für ihn ein Appell an das Volk. Die Verfassung legte er dahin aus, daß sie ihn im Dienste des Volkes zu allem ermächtige, was sie nicht ausdrücklich verbiete (S. 277); (vgl. E. Bernheim, S. 163: »übrigens hat der Präsident auch das Recht der »Vermutung« für sich«). Ja, der Präsident habe sogar für gute Gesetzgebung zu sorgen (S. 219). Er, Roosevelt, fasse sein Amt auf wie Jackson und Lincoln, nicht im passiven Sinne wie Buchanan und Taft (S. 281). Mit Stolz



(S. 211). Seine Macht beruhe hauptsächlich auf Beamtenernennung und alleiniger (!) Leitung der auswärtigen Angelegenheiten (S. 211). Das Veto mache ihn außerdem zu einem gleichstehenden Faktor der Gesetzgebung (S. 215). Diese Darstellung berücksichtigt freilich nicht genügend die außerordentlichen Verhältnisse des langen Kriegszustandes; sie können kein richtiges Bild von der normalen Lage geben. Eine dauernde Vorherrschaft des Präsidenten ist nicht zu befürchten. Es handelt sich nur um vorübergehende Machtverschiebungen. Auf autokratische Persönlichkeiten werden gefügigere Männer folgen. Ein solcher Wechsel ist kein Anlaß zur Kritik des amerikanischen Staatsrechts, mag im übrigen auch das Parteileben genug Stoff zur Kritik bieten. Jener Wechsel beweist vielmehr, wie der gewaltige Bau der Verfassung heute noch den Absichten der Baumeister entspricht. Das natürliche Gewicht der Kräfte führte tatsächlich bisher immer wieder von selbst zum ungefähren Gleichgewicht. Gelegentliche Schwankungen beweisen das innere Leben der Verfassung und ihre Elastizität und widerlegen den Vorwurf allzu großer Starrheit. Die Bemerkungen E. Meyers über die Befugnisse des Präsidenten können irrtümliche Vorstellungen erwecken. In Wirklichkeit gelten die ursprünglichen Verfassungsbestimmungen selbstverständlich nach wie vor. Durch ein vorübergehendes Überwiegen der Exekutive, erklärlich aus den Zeitumständen und dem Charakter des zufälligen Inhabers, darf man sich über die staatsrechtlichen Grundlagen nicht täuschen lassen. Das Pendel wird vielleicht bald wieder einmal zugunsten der Legislative ausschlagen.

Soviel aber steht fest, daß von einer naturnotwendigen Entwicklung zur legislativen Vorherrschaft in Amerika keine Rede ist. Wenn schon jetzt die Exekutive übermächtig erscheint, wie erst, wenn ihr die ihrer Natur nach exekutiven Befugnisse der Beamtenernennung und auswärtigen Politik ausschließlich übertragen worden wären (wie es bei pedantischer Auslegung Montesquieus eigentlich geschehen müßte)! Die Regulierung einer Gewalt durch die andere war also nicht überflüssig, nicht nur dem Mißtrauen gegen eine starke Zentralgewalt entsprungen. Die Berechnungen der alten Baumeister von 1787 haben sich bisher als richtig erwiesen.

Die Forderungen konstitutioneller Reformen beziehen sich auf ganz andere Dinge, als es im Sinne des »Congressional Government« lag. Es ertönt der Ruf nach »popular government«: Weiterausbau der Demokratie (Owen »The Code of the People's Rule«). Ford, der Herausgeber des Federalist, forderte für Präsident und Senat unmittelbare Volkswahl (S. 409). Erstere ist »the



»a man of brilliant intellectual gifts« wäre, wenigstens nicht in normalen Zeiten. Der Ehrgeiz Einzelner konnte nie gefährlich werden, sondern »has been schooled to flow into constitutional channels (II, 593)«. I, 62: der Präsident »might be a tyrant, not against the masses, but with the masses«. Der Kongreß habe nicht die gefürchtete Überlegenheit gewonnen. II, 845: »Congress has not become any more distinctly than in earlier days the dominant power of the State.« Die Tendenz der Entwicklung war nicht zu seinen Gunsten, sondern er »seems rather to decline.« Man wünsche geradezu die Schwerfälligkeit der Gesetzgebung und sage etwa (I, 164): »If we made legislative easier, we might have too much of it.« Im allgemeinen sei das Gleichgewicht zwischen Exekutive und Legislative bewahrt. I, 311: »The scales of power have continued to hang fairly even;« ähnlich I, 227, 402. II, 845: »Its equilibrium stands now as stable as at any former epoch.«

Die prinzipielle Starrheit der Konstitution habe Entwicklung nicht verhindert. I, 362: »The Constitution . ., rigid though it be, has changed, has developed.« I, 385: »That admissible flexibility and capacity for growth is largely due« den Entscheidungen des obersten Bundesgerichts, insbesondere dem Chief-Justice Marshall. Aber die Bewahrung des Gleichgewichts sei doch vorzugsweise der Unterordnung der Gewalten unter die öffentliche Meinung zu verdanken (II, 266/67). Sie stehe »as an arbiter (II, 267)« über ihnen und sei das klare Ergebnis der Anstrengungen von 1787 »to divide authority (I, 262).«

Diese öffentliche Meinung »binds all the parts of the complicated system together«. II, 262: Sie ist »the great source of power, the master of servants (der drei Gewalten), who tremble before it.« So sei die amerikanische Regierung eigentlich eine solche der öffentlichen Meinung (II, 236, 262, I, 273). Diese verhindere auch die Entstehung eines »party government« in the European sense (I, 292, 293, 301).« So wirke die öffentliche Meinung kontrollierend und ausgleichend ganz im Sinne der Konstitution (II, 353). Sie stärke auch das Verantwortlichkeitsgefühl der Einzelnen; denn (II, 269) »every man knows that he is himself a part of the government«, ganz im Gegensatz zu Deutschland. Auch der Patriotismus der Amerikaner sei stärker als der aller andern großen Nationen (II, 308). Selbst die gewaltigen Parteiorganisationen müßten sich der öffentlichen Meinung beugen: I, 6: »It stands above the parties . . .; it awes party-leaders and holds in check party-organisation.« I, 149: Im Kongreß »there is never Government nor Opposition, neither leaders nor whips.« Konnten doch Präsident und Kongreßmehrheit verschiedenen

Parteien angehören (I, 289). Dieses Resultat sei letzten Endes durch das Verfassungsprinzip herbeigeführt; II, 52: »The separation of the legislative from the executive department lowers the importance of leadership in parties.«

Die lange Geltung der Verfassung sei nicht ohne Einwirkung auf den Volkscharakter geblieben. I, 407: Sie »forms the mind and temper of the people« (ein echt Montesquieuscher Gedanke) und stärke »the conservative temper.«

So sei das Gesamturteil über die Verfassung günstig. Trotz mancher Fehler scheine sie »stronger now than at any previous epoch (II, 308).« Wenn auch die Möglichkeit immer vorliege, so deute doch kein Anzeichen auf »a dislocation of the present form of government (II, 852)« hin. Die Legislative werde ihren Platz behaupten, die Exekutive vielleicht steigen (II, 846); alle Institutionen flößen überwiegend Vertrauen ein; denn sie seien aufgebaut »with . . lightness, strength and elasticity (II, 606).« So könne man getrost in die Zukunft der Nation blicken, nicht ohne jede Besorgnis, doch immer mit Hoffnung, und zwar mit mehr Hoffnung als Besorgnis (II, 853). Bryce schließt sein Werk mit einer ungewöhnlich warmen Anerkennung; II, 872: »America marks the highest level, not only of material well-being, but of intelligence and happiness, which the race has yet attained . .«

Die umfassende und geistvolle Darlegung von Bryce interessiert hier nur insofern, als sie das formale Verfassungsprinzip berührt. Seinen Ausführungen ist im allgemeinen zuzustimmen. Die von ihm betonte öffentliche Meinung ist die moderne Form, in welcher sich die Volkssouveränität in Amerika möglichst unmittelbar Geltung zu verschaffen sucht, aber nur im engen Zusammenhang mit dem Konstitutionsprinzip. Sie hat es in erster Linie erzeugt und wird nun rückwirkend von ihm gestärkt. Mißverständlich ist, wenn Bryce einmal die Starrheit der Verfassung betont und zum anderen ihre Wandlung. Die Verfassung beweist gerade darin einen Hauptvorzug, daß sie die notwendige Stabilität verbürgt und zugleich die Möglichkeit der Entwicklung und Anpassung bietet. Das Organ hierfür ist zwar hauptsächlich das oberste Bundesgericht; aber dies ist eine Schöpfung der Verfassung, und in der Vollmacht zu ihrer Auslegung liegen Recht und Pflicht der Anpassung der Konstitutionsbestimmungen an die unbedingten Forderungen der Zeit.

Mit den Anschauungen von Bryce vergleiche man diejenigen des ehemaligen deutschen Botschafters Grafen Bernstorff, in Nr. 8 der »Hilfe« von 1921: »In den Vereinigten Staaten ist der Kongreß nicht die einzige Volksvertretung. Von vornherein hat das amerikanische Volk seine Souveränität mehreren von-

einander unabhängigen Gewalten übertragen, und heute erscheint der Präsident dem Volke als sein wahrer Vertreter . . .« »Allerdings ist der Präsident mehr der Ausführer des Volkswillens als der Führer des Volkes . . .« »Die Macht der öffentlichen Meinung« ist der »eigentliche Souverän.«

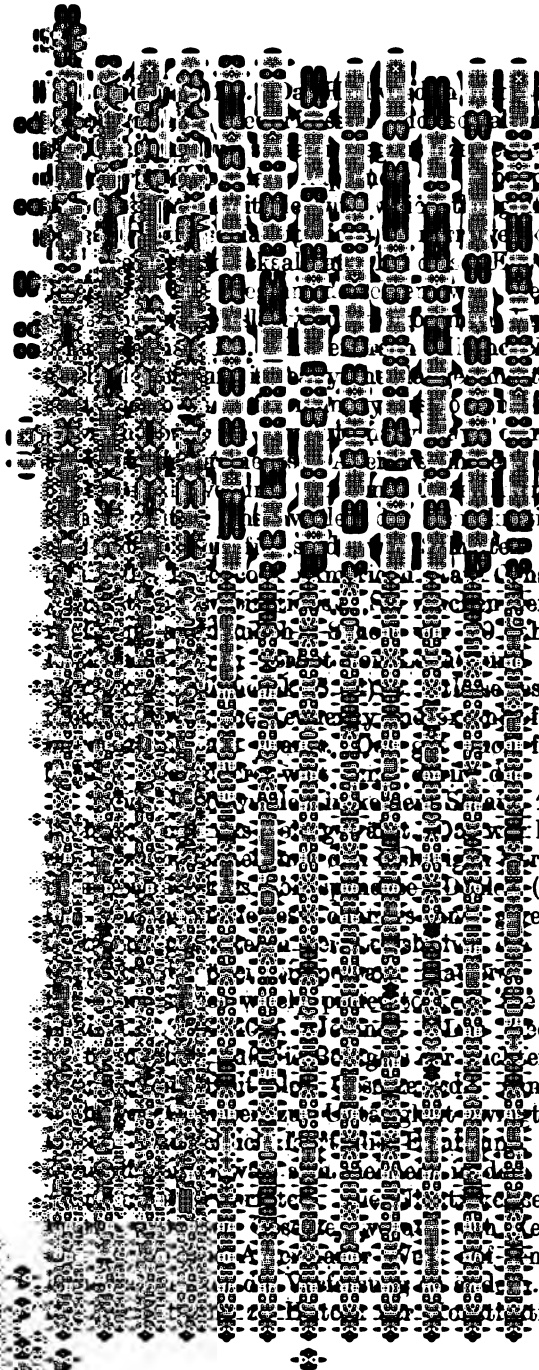
Im Rückblick auf eine mehr als 130jährige Geschichte läßt sich also sagen:

Die Bundesverfassung hat ihren besonderen Charakter, den ihr Montesquieus Theorie gab, vollauf bewahrt und durch die wenigen Änderungen und Zusätze noch deutlicher unterstrichen.

b) Die Verfassungen der Staaten.

In den Einzelstaaten ist das Verfassungsleben weit unruhiger und bewegter gewesen. Der Bundesverfassung wurden in 130 Jahren von 800 Abänderungsanträgen nur etwa 15 amendments hinzugefügt (E. Schulze, S. 10). Die Staaten aber führten häufig völlig neue Konstitutionen ein. Hier trat dann auch der Zug zu entschiedenerer Demokratisierung deutlich hervor. Dadurch wurde hauptsächlich die Legislative in Mitleidenschaft gezogen. An ihre Stelle trat immer häufiger die außerordentliche konstituierende Nationalversammlung (Convention), ferner öftere direkte Befragung des Volkes, Übertragung der Gesetzesinitiative an dasselbe und Vermehrung der Beamtenwahlen (einschließlich der Richter) durch das Volk. Manche Staaten sind auf dem Wege zur reinen Demokratie nach antiken Vorbildern. Unterstützt wird diese Tendenz durch energische Erweiterung der Selbstverwaltung[1]). Dies uralte germanische System fand zunächst seine Verwirklichung in den townships Neuenglands. Es ist nach W. Wilson (Politics, S. 526) »a direct lineal descendant from the primitive communal institutions which Cesar and Tacitus found existing . . . among the peoples living in the ancient seats of our race«. Sollte dieser Verwaltungskörper mehr zurücktreten (Dealey, S. 9): »The town system of New England is dying . . .«), so geschähe es aus Gründen der Verwaltungstechnik, nicht aus Abneigung gegen die reine Demokratie, deren Fortschritte im gesamten Amerika unverkennbar sind. Überall wird das Wort Lincolns von der Regierung durch und für das Volk wiederholt, die als das ewig gültige Prinzip der Gerechtigkeit und politischen Gleichheit (»eternal principles of justice and equal rights«) gelten

[1]) Neuerdings tritt mehr ergänzend denn gegensätzlich die Tendenz nach stärkerer Zusammenfassung der einzelnen Verwaltungszweige in der Exekutive hervor (vgl. u. S. 145/6).



(S. 4): »It (die Jurisdiktion) interprets finally the constitution, and to that extent is a political factor«. Man wollte indessen aus demokratischen Prinzipien die richterliche Gewalt auf das Volk zurückführen. Hitchcock (S. 47). Dealey (S. 5): »to make the judiciary system responsible directly to the electorate«. Das war entschieden im Sinne Montesquieus.

Dealey schildert das Anwachsen der exekutiven Gewalt auf Kosten der Legislative. Die exekutive und die richterliche Gewalt »have been built up and strengthened« (S. 2). Neben den alten drei departments seien neu entstanden: die Administration, die Wählerschaft (electorate) mit weit entwickelten Befugnissen und der konstituierende Konvent (Convention). Letzteren betrachten die Amerikaner als eine wesentliche Vervollkommnung ihres Systems; Dealey (S. 6): »one of the greatest of our political inventions«. G. Meyer sieht in dem Konvent »eine höhere Einheit der drei gleichberechtigten Gewalten . . .« (»Lehrbuch . . .«, S. 14). Indessen lassen sich jene nunmehr sechs Gewalten, die Dealey herausrechnet, leicht auf die drei ursprünglichen zurückführen.

Die gesamte Verwaltung wird mehr und mehr dem Gouverneur unterstellt, dazu die Ernennung und Absetzung der Beamten. Dealey (S. 50): »The power over administration is rapidly passing from the legislative to the executive . . .« Man verfolgt dabei das Beispiel der Bundesverfassung. Der Gouverneur wird nun zu einer wirklichen »guiding power« (W. Wilson, S. 514). Die konkurrierenden Gewalten, die vorher zum Teil übermächtig im Vordergrund standen, treten zurück und »the governor remains in solitary glory the official head and representative of the majority of the States«. So beschreibt J. Bryce (»The American Commonwealth«, I, 473/74) die neue Situation. Die Kontrolle über die weite Verwaltung war in der Tat ein bedeutender Machtzuwachs; denn dies Gebiet hatte in den letzten Jahren sehr an Ausdehnung gewonnen. Man war bisher nach der Formel »centralisation gouvernementale, décentralisation administrative« (Tocqueville, S. 159) und nach den bewährten Formen der Selbstverwaltung verfahren. Das hatte zu einer gewissen Zersplitterung geführt. W. Wilson schrieb 1890 (Politics, S. 524): »Practically, state administration represents only the unifying scheme of local government. Local administration is the administration of the state«. Jetzt hatte sich das Bedürfnis nach stärkerer Zusammenfassung unter einheitlicher Leitung geltend gemacht. Dealey (S. 30): »There is a strong centralizing tendency in economic and political life«.

Daß die Vereinheitlichung und Stärkung der Exekutive dem von Montesquieu entlehnten Verfassungsprinzip zugute

kommt, ist klar. Es scheint aber ein Widerspruch zu der S. 143 behaupteten allgemeinen Demokratisierung zu bestehen. Die Lösung liegt in der Verbindung der Montesquieuschen Theorie mit entschiedener Demokratie[1]). Das Prinzip verlangt eine einheitliche und kraftvolle Exekutive. Durch den demokratischen Ursprung derselben schwindet das Mißtrauen, das eine starke Zentralgewalt zu erwecken pflegt. Der Gouverneur ist ein noch unmittelbarerer Repräsentant des Volkswillens als die Legislative. So können kraftvolle Exekutive und Demokratie Hand in Hand gehen, ja bedingen einander auf republikanischem Boden, vorausgesetzt, daß Montesquieus Prinzip zugrunde liegt.

Allgemein wird dem Gouverneur das Veto zugestanden, auch gegen einzelne Teile von Gesetzen (Dealey, S. 3). 1788 gaben es ihm zwei Staaten, jetzt (1907) von 47 nur zwei nicht. Damals hatten 10 von 13 Staaten eine Amtsdauer von nur 1 Jahr für ihn, jetzt 21 eine solche von 4, ebenso viele von 2 Jahren (S. 4). Das Beispiel der Bundesverfassung machte seinen Einfluß geltend. Dealey weist ausdrücklich mehrmals darauf hin (S. 3 und 35). Der Ruf W. Wilsons nach Congressional Government fand in den Staaten keinen Widerhall. Man hatte das empfohlene System ja im Grunde besessen und sehnte sich, davon loszukommen. Man will nunmehr dem Machtstreben der Parteien eine starke Exekutive entgegenstellen. Dealey (S. 35): »His (des Gouverneurs) hands should be strengthened against party-demands . . .«.

Die Legislative wird jetzt eingeschränkt durch lange Konstitutionen (S. 8), die sehr ins einzelne gehen und ihr geringen Spielraum lassen, ferner durch häufige Konvente mit neuen Richtlinien für die Legislative, durch Beschränkung ihrer Sitzungsdauer und der Diäten. Dealey (S. 46): »Voters seem to delight in voting down all forms of increase in pay«. Eine Sitzung alle zwei Jahre von 40 bis 60 Tagen hält man schon für zu viel. Man trägt sich sogar mit dem Gedanken der Beseitigung der ge-

[1]) Diese Kombination ist durchaus natürlich. Redslob, »Die parlamentarische Regierung«, konstatiert zwar gleichfalls jene Verbindung (S. 183), hält sie aber merkwürdigerweise mehr für »zufällig« als »organisch« (vgl. o. S. 40). Wenn die Erfahrungen fast eines ganzen Weltteils für die Kombination sprechen, so muß man gegen die Behauptung einer Zufälligkeit mißtrauisch sein und eher einen Fehler in der eigenen Spekulation annehmen.

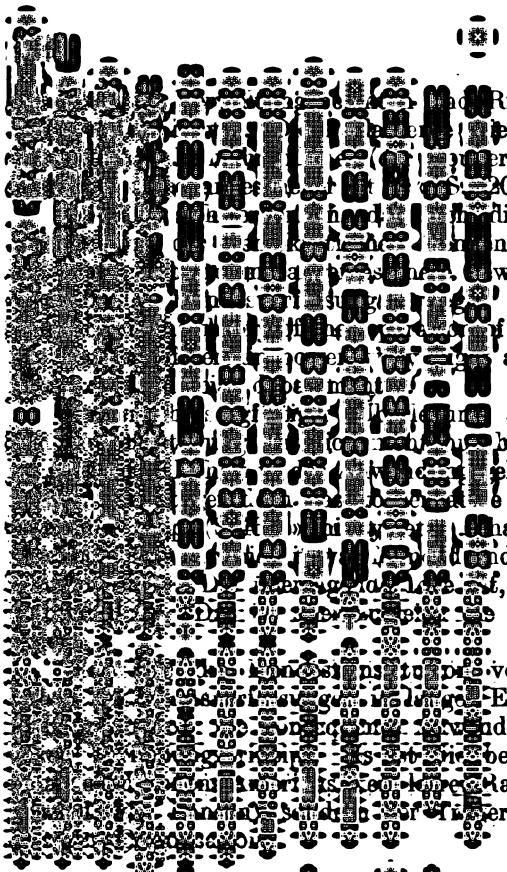
Vgl. auch Th. Mommsens Standpunkt, der »die Emanzipierung der exekutiven Gewalt vom Senat« als einen »der wesentlichen Gedanken der römischen Demokratie« bezeichnet (Römische Geschichte, Berlin 1857, III, 457).

setzgebenden Körperschaften überhaupt. Dealey (S. 42) findet »no pressing necessity for a legislature«. Es würden dann genügen: eine machtvolle Exekutive, ein periodischer Konvent und das Volks-Referendum nebst Initiative wie in Oregon. Dealey (S. 42): »a powerful executive with ordinance (Verfügungsrecht) privileges, a convention meeting periodically and the use of the initiative and the referendum as in Oregon«. Da die richterliche Gewalt selbstverständlich bleibt, höchstens volkstümlicher umgestaltet wird, wäre man dann genau wieder bei den drei Gewalten angelangt; nur ist die Symmetrie noch besser gewahrt, da nunmehr auch die richterliche Gewalt unmittelbar auf das Volk zurückgeht.[1]) An Stelle der beiden Kammern übernähme der Konvent die Legislative. Das unmittelbare Eingreifen des Volkes stellt gleichfalls nichts Neues dar und ist der einfache Ausdruck der Volkssouveränität, die stets in Kraft war.

Auf einem Umwege ist man dann zu jener zweckmäßigeren Gewaltenteilung geführt, wie sie in der Bundesverfassung von vornherein verwirklicht war. Es liegt die Annahme nahe, daß die konstitutionellen Schwankungen in den Einzelstaaten mit der unvollkommenen Anwendung des Verfassungsprinzips zusammenhängen.

Diese Entwicklung der letzten 40 Jahre kommt auch in den Schriften deutscher Staatsrechtslehrer und Historiker zum Ausdruck. v. Holst (i. J. 1885) beobachtet bereits einige Einschränkungen der Legislative (»Das Staatsrecht in den Vereinigten Staaten«, S. 149): »Ferner sind namentlich die neueren Verfassungen darauf bedacht, den Legislativen alle Versuchungen zum Mißbrauch ihrer Gewalt fernzuhalten«. Aber noch sei nicht der Gouverneur für die ganze Exekutive verantwortlich (S. 154). Münsterberg fällt 20 Jahre später (1904) die große Ähnlichkeit zwischen Staats- und Bundesverfassung auf, die auf gleichem Prinzip und Schema beruhen (»Die Amerikaner«, S. 196ff.). Jene sei nur eine »Storchschnabelverkleinerung« dieser. Die Gewaltenverteilung bei der Zentralstelle wiederhole sich dann in den Städten. Auch hier bestehe eine scharfe Trennung zwischen starker Exekutive und zweiteiliger Legislative. E. Meyer (»Die Vereinigten Staaten . . .«, 1920) schildert die Verhältnisse der Gegenwart und findet, daß »in Amerika in ganz anderer Weise als in Europa« mit dem Grundsatz »der Teilung und der Selbständigkeit der Gewalten Ernst gemacht wird« (S. 215). Auch

[1]) Madison (Federalist, 343): Am besten für Erhaltung des Gleichgewichts wäre, »that all the appointments . . . should be drawn from the same source of authority, the people.«



Richter gehen dort aus
en »geringgeschätzt, ja
erneur) durch sein Veto
20 ff.).

die Entwicklung unter
nzen in der Richtung
waltenteilung nach dem
Dealey (S. 50): »The
f powers brought about
at first . . . to the exe-

angenommene Axiom
behauptet, sondern ist
elangt und hat sich be-
e Prinzip Amerikas ge-
has never departed from
nd has strengthened the
f, wie gezeigt, die Ge-
e Staatstheorie Montes-

von vornherein besaß,
Entwicklung mehr und
ndung des Montesquieu-
beherrschende Idee des
Rahmen und keine bloße
er einer gewaltigen po-

Verfassung.

der Durchführung der
Damit ist noch nichts
as Land kann bestritten
er bekannten Wendung
trotz der Konstitution
selbst stehen fast ein-
Holst (S. 66) zeigt, daß
n Aufschwung auf die

sich der Größe ihrer
wußt. Sie wollten etwas
aler Bedeutung schaffen
son meint, daß es sich
sondern die der ganzen

Welt sicherzustellen (Debates V, 121): »a constitution on which would be staked the happiness of a people great even in its infancy, and possibly the cause of liberty throughout the world«. Nüchterner dachte Hamilton, daß das Schicksal der republikanischen Staatsform von ihrer Bewährung in Amerika abhänge (Debates V, 244): »We were now to decide forever the fate of republican government«. Erforderlich sei, daß die Konstitution auch von den Regierenden als Heiligtum angesehen werde (Federalist, S. 161): »the sacred reverence which ought to be maintained in the breast of rulers toward the constitution of a country«.

Madison, der bekanntlich den stärksten Einfluß auf die Konstitution ausübte, war gleicher Meinung; ebenso Henry, vom Standpunkt der Opposition aus; Henry (Debates III, 625): »I am led to believe that much of the account ... will depend on what we now decide. Our own happiness alone is not affected by the event. All nations are interested in the determination«. Gouverneur Morris betrachtete sich im Konvent als Vertreter des ganzen Menschengeschlechts, denn die Aufgabe berühre die Interessen der Welt (Debates V, 276): »The whole human race will be affected by the proceedings of this convention«. Man sah vielfach die große Entwicklung der Heimat voraus und wollte eine Verfassung geben, die auch für Verhältnisse von ganz anderm Ausmaße genüge. J. Wilson (Debates II, 149): »Numerous states yet unformed, myriads of the human race who will inhabit regions hitherto uncultivated, were to be affected by the result of their (des Konvents) proceedings. It was necessary therefore to form their calculations on a scale commensurate to a large portion of the globe«. Dieser kühne Optimismus Wilsons steigerte sich am Schluß seiner großen Rede bei der Ratifikation in Philadelphia zu einem prophetischen Ausblick in eine Zukunft, die auch heute noch nicht ganz zur Gegenwart geworden ist. Er erwartet im Sinne seines großen Lehrers Montesquieu die Entstehung eines Nationalcharakters in der Union, an dessen Bildung die Konstitution erheblichen Anteil haben werde (Debates II, 527): »I trust that we shall ... form a national character, and this character will be adapted to the principles and genius of our system of government«. Amerika wird die Führung in der politischen Wissenschaft, vielleicht der Literatur überhaupt, übernehmen (»take the lead in literary improvements and national importance ... and ... in political knowledge«). Seine Sprache wird Weltsprache (»the language of the United States will ... be diffused over a greater extent of country than any other that we know«). Hingerissen von der Größe des Augenblicks (»I feel myself lost in the contemplation of its — der Konstitution — magnitude«) ruft er aus:

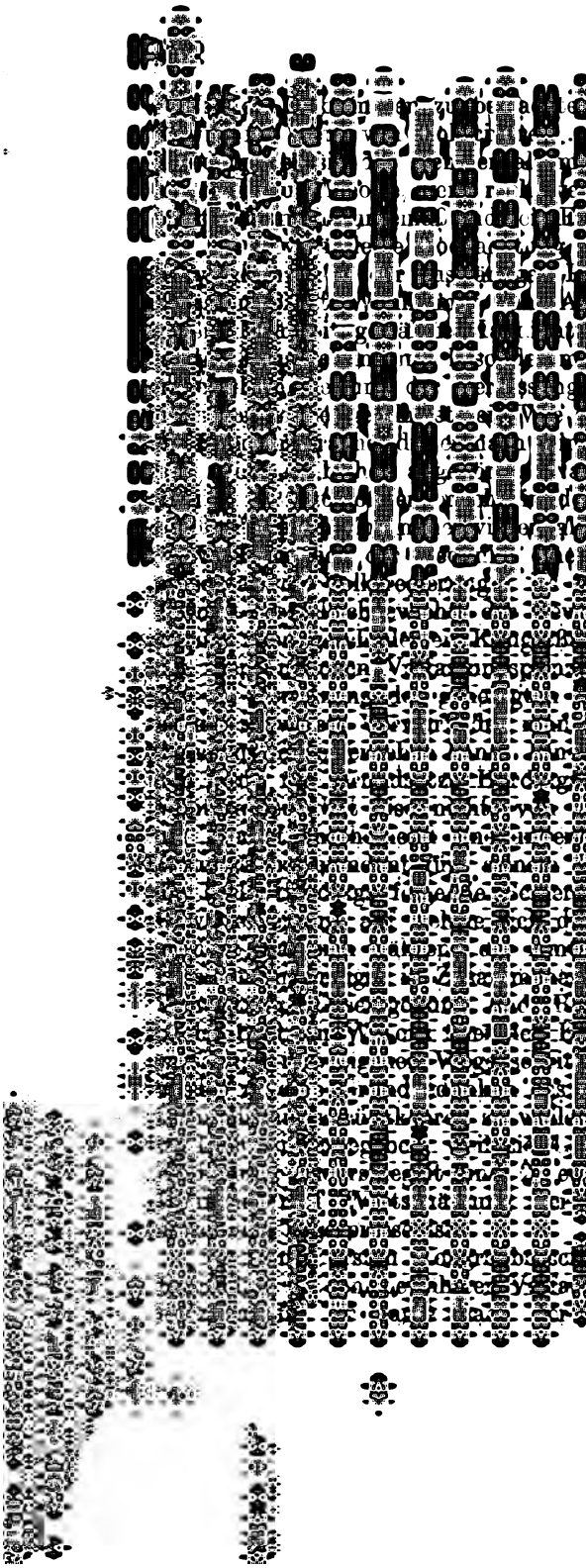
»By adopting this system we shall probably lay a foundation for erecting temples of liberty in every part of the earth . . . It will be subservient to the great designs of Providence with regard to this globe — the multiplication of mankind, their improvement in knowledge, and their advancement in happiness«. Man mag der Überzeugung sein, daß Amerika dieser erhabenen Mission nicht immer treu geblieben ist; man kann aber nicht daran zweifeln, daß die Männer von damals die gewaltige Bedeutung des Verfassungswerks zu würdigen wußten.

Sie glaubten, es zu einem guten Ende geführt zu haben. Franklin rühmt in seiner Schlußansprache im Nationalkonvent die Konstitution »as near to perfection« (Debates V, 554). Ähnlich sprechen sich später Pinckney (Debates IV, 261) und M. Kean aus. Letzterer (Debates II, 542): »I have gone through the circles of offices, in the legislative, executive and judicial departments of government; and from all my study, observation and experience, I must declare that, from a full examination and due consideration of this system, it appears to me the best the world has yet seen.« Echt amerikanisch und ebenso im Geist Montesquieus ist das Lob Iredells (Debates IV, 219): »There are two extrems equally dangerous to liberty. These are tyranny and anarchy. The medium between these two is the true government . . . This constitution is well calculated to guard against both these extrems«. Besonders eindrucksvoll ist die Zuversicht des greisen Franklin, der nach Annahme der Konstitution unter Hinweis auf das Bild der Sonne über dem Präsidentenstuhle, das die Union darstellte, bewegt sprach: »Ich habe immer wieder im Laufe der wechselvollen Verhandlungen auf das Bild geblickt, ohne sagen zu können, ob es eine aufgehende oder untergehende Sonne darstelle. Aber jetzt bin ich so glücklich, zu wissen, daß es eine aufgehende und keine untergehende Sonne ist.«

Die Verfassung bewährte sich nun für das entstehende Weltreich wie einst für die 13 noch unbedeutenden Staaten. Präsident Jackson spricht in der proclamation on the ordinance of South Carolina 10. 12. 1833 (Debates IV, 583) von »that sacred Union . . . which perfected by our happy Constitution, has brought us by the favor of Heaven, to a state of prosperity at home, and high consideration abroad . .« Er sagt ferner von der Konstitution (S. 586): »We have looked at it with sacred awe as the palladium of our liberty . . The sages, whose memory will always be reverenced, have given us a perpetual and they hoped, a permanent constitutional compact . . .« Hart (»Formation . . .«, S. 124): »The instrument framed for certain little agricultural communities works well for forty-four large and populous States«.

Im Bürgerkrieg wollten die Südstaaten die Union zwar preisgeben, aber die Konstitution behalten (Laboulaye III, S. 45). Ihre Wertschätzung wurde allgemein, oft enthusiastisch. Nüchterne Geister bewahrten sich ein besonnenes Urteil und betonten die staatsmännische Einsicht und kluge Mäßigung ihrer Urheber.

Unter den folgenden Urteilen seien auch einige von Nichtamerikanern angeführt. Coolidge beschreibt sie als das Resultat der Arbeit »of highly intelligent men« (S. 5). W. Wilson meint, daß sie das Werk »of selection«, nicht »of creation« sei (Politics, S. 475). Hart erinnert an die der Verfassung zugrundeliegende Idee der Konstruktion einer »automatic machinery« (Actual Government, S. 37). Butler indessen findet mehr Genialität in der Schöpfung und bezeichnet sie als »stupendous deed« (S. 5). Sehr viel kritischer ist W. Wilson, wenn er von der blinden Verehrung (blind worship) für sie spricht (Congressional Gov., S. 4). Reinsch bedauert, daß die gewöhnliche Frage lautet: was können wir unter der Konstitution tun, anstatt »welches ist die weiseste Politik für eine große Nation?«) (Readings, introduction). Bagehot bezeichnet sie als »the old words of an old testament« (bei W. Wilson, Congressional Gov., S. 242). Sie sei zwar ehrwürdig, aber unmodern, also revisionsbedürftig. Der Europäer aber ist im allgemeinen überrascht von der großen Verehrung für die Verfassung, die einem Kultus nahekommt. In der Gegenwart ist keine Abnahme darin zu bemerken. Carson: »Der Gott der Weisheit erleuchtete die Beratungen jener Stunde . . . von phänomenalem Erfolg. In der Geschichte der politischen Philosophie steht die Verfassung jederzeit allein« (S. 38). Nach Ford gilt die Konstitution als »spring of all our freedom and success« (Einleitung zum Federalist). Sie nimmt neben der Bibel die erste Stelle in der Achtung der Nation ein (Laboulaye III, S. 43). Der Europäer ist natürlich in seiner Anerkennung zurückhaltender. Nicht jeder fühlt sich durch die amerikanische Demokratie so angezogen wie Tocqueville oder gibt der amerikanischen Bewunderung für die Verfassung neue Nahrung wie Gladstone: »It is the greatest work ever struck off at any time by the mind and purpose of men« (bei Hart »Formation . . .«, S. 124). v. Holst beurteilt sie im ganzen günstig (»Verfassung . .«, S. 58), nimmt aber Anstoß an dem Verfassungskult. Er zitiert, um ihn zu illustrieren, folgende Stelle aus einer amerikanischen Zeitschrift über die Verfassung (S. 30): »Such a government . . . has its distinctly providential element. It was God's saving gift to a disturbed and imperilled people«. Ihm treten Ford (Federalist, S. 172 Anm.) und Hitchcock (S. 21) entgegen. Darmstädter lehnt es ab, die Konstitution als ein



Nr. 251, 1. Ausgabe (1921), daß er von einer Darlegung der künftigen Außenpolitik absehe, und fuhr fort: »Wir würden sonst bei der Reparierung der Fehler der vollziehenden Gewalt, die die bei Abschluß des wichtigsten Vertrages in der Geschichte der Nationen festgesetzten Befugnisse des Senats nicht anerkannte, in das andere Extrem verfallen, wenn der Kongreß oder der Senat die Funktionen der vollziehenden Gewalt an sich nehmen würde, was ebenso verwerflich wäre. Unsere höchste Pflicht ist die Wahrung der festgesetzten Vollmachten eines jeden und die Forderung dieses Geistes des Zusammenwirkens, der für unser gemeinsames Wohl so wichtig ist.« Vorläufig begegnet Harding noch manchem Mißtrauen. Doch darf folgendes Urteil des »Manchester Guardian (Wochenausgabe vom 3. 6. 21)« nicht tragisch genommen werden: »The growing despotism of the Executive is one of the most alarming developments of our modern politics.« Die Zukunft muß lehren, ob es Harding gelingen wird, die rechte verfassungsmäßige Stellung zur Legislative zu finden, wie frühere Präsidenten.

Wenn E. Schulze von sklavischer Verehrung der Verfassung in Amerika spricht, so wird er der hohen Bedeutung solcher Wertschätzung nicht gerecht. Kein höheres Lob für eine Konstitution gibt es, als daß ein Volk in allen seinen Teilen sie für die beste unter allen möglichen hält, und geradezu von der Vorsehung für es geschaffen. Vermeintliche staatsrechtliche und logische Mängel kommen demgegenüber nicht in Betracht. Solange ein Volk die Grundpfeiler des Staates, die es selbst durch seine Führer errichtet hat, verehrt, stehen diese Pfeiler und damit der Staat überhaupt fest.

Neuerdings wird auch dem politischen Weitblick der Amerikaner unter ausdrücklicher Beziehung auf die Verfassung lebhaft Anerkennung gezollt. Ja, man empfiehlt entscheidende Bestimmungen derselben dem eigenen Volke zur Nachahmung (vgl. die Einleitung). Sie handeln von der Verteilung der staatlichen Macht, berühren also das Zentrum des amerikanischen Staatenbaues, die Gewaltenteilung. Damit nähert man sich wieder der Theorie Montesquieus. Montesquieu und als seine Schüler die Amerikaner wollen »die Freiheit sichern« oder »Tyrannei sowohl wie Anarchie« vermeiden; mit andern Worten: sie wollen mit der Notwendigkeit starker Staatsgewalt möglichst weitgehende Freiheit des Individuums in Einklang bringen, indem sie den Mißbrauch kraftvoller Staatsgewalt vermindern. Hierfür gibt es eben nur zwei Wege: man schwächt sie, wie vielfach in Europa, oder man verteilt sie auf mehrere Organe. Auf dem ersten Wege läuft man Gefahr, sie zu untergraben. Dieser Weg ist be-

denklich. Zu dem zweiten riet Montesquieu, und die Amerikaner hörten auf seinen Rat. Seine Theorie ist also nicht tot. Sie feiert auch nicht etwa jetzt ihre Auferstehung; denn sie war niemals tot, nur in Europa vergessen. Ranke behält also recht: »Die Doktrin Montesquieus war eine Abstraktion aus dem Vergangenen, ein Ideal für seine Epoche und zugleich ein Programm für die Zukunft« (Werke XXIV, S. 266)[1]).

Im Grunde hat Amerika allein dies Programm ausgeführt.

---

[1]) E. Brandenburg »Wie gestalten wir unsere künftige Verfassung?« Leipzig 1919, empfiehlt wichtige Bestimmungen der amerikanischen Verfassung für Deutschland: S. 20, 27, 32, 33, 34, 38, 39, 45, 47. Er fordert (S. 50) »Erhaltung und Sicherung der individuellen Freiheit« bei voller Wahrung der »Interessen der Gesamtheit« (vgl. hiermit Montesquieus Standpunkt, wie o. S. 14/15 dargelegt).

Was er über den Weg zur Verwirklichung dieser Forderung sagt, ist besonders bedeutungsvoll (S. 51): »Eine gewisse Garantie liegt schon in der Trennung der gesetzgebenden, ausübenden und richterlichen Gewalt sowie in dem Zweikammersystem . . .« (vgl. o. S. 1 u. 153, ferner zu Montesquieus Standpunkt S. 18).

Quellen.

Altmann, W., Ausgewählte Urkunden zur außerdeutschen Verfassungsgeschichte seit 1776. Berlin 1913.

Debates, The, in the several State Conventions... with the Journal of the Federal Convention, herausgegeben von J. Elliot. 5. Bd. Philadelphia 1901.

Federalist, The (a commentary to the constitution of the United States by Hamilton, Madison, John Jay), herausgegeben von Ford. New York 1898.

Locke, J., Two Treatises on Government. London 1698.

Montesquieu, Ch. L., Oeuvres de Montesquieu; De l'Esprit des Lois. Paris 1788.

Poore, B. P., The Federal and State Constitutions... of the United States (1877). II. Bd. 1908.

Rousseau, J. J., Du Contrat social. Berlin.

Literatur.

American Statesmen, Boston: John Adams (Morse T.). Alexander Hamilton. Patrick Henry (Tyler M. C.). Thomas Jefferson. James Madison (Morse T.). Gouverneur Morris (Roosevelt Th.). John Randolph (Adams H.).

Bancroft, G., History of the United States. VII. London.

Bernheim, E., Staatsbürgerkunde. Leipzig 1919.

Bluntschli, J. C., Allgemeines Staatsrecht. II. Stuttgart 1876.

Brie, S., Montesquieu (Preußische Jahrbücher, 19. Bd. 1867).

Bryce, J., The American Commonwealth. 2 Bd. London 1895.

Butler, N. M., Why should we change our form of Government? 1911.

Carson, H. L., The History of the Supreme Court of the United States. Philadelphia 1902.

Coolidge, A. C., Theoretical and foreign elements in the formation of the American Constitution. Freiburg 1892.

Cushing, H. A., History of the Transition from Provincial to Commonwealth Government in Massachusetts. New York 1896.

Darmstaedter, P., Die Vereinigten Staaten von Amerika. Leipzig 1909.

Dealey, J., Our State Constitutions. Philadelphia 1907.

Gumplowicz, L., Geschichte der Staatstheorien. Innsbruck 1905.

Glagau, H., Reformversuche und Sturz des Absolutismus in Frankreich. München und Berlin 1908.

Haagen, F., Der Einfluß Montesquieus und Rousseaus auf die Kodifikation der französischen Verfassungen 1789 bis 1804. Dissertation Greifswald 1912.

Haegermann, G., Die Erklärungen der Menschen- und Bürgerrechte in den ersten amerikanischen Staatsverfassungen. Historische Studien, Heft 78. Berlin 1910.

Hart, A. B., 1. Formation of the Union 1750 bis 1829. 1900. — 2. Actual Government... London 1908.

Hitchcock, H., American State Constitutions. New York 1887.

Holst, H. v., Handbuch des öffentlichen Rechts. Das Staatsrecht der Vereinigten Staaten. Freiburg 1885.

Hübner, R., Die Staatsform der Republik. Leipzig 1920. Bd. I der Bücherei der Kultur und Geschichte.

Jannsen, H., Montesquieus Theorie von der Dreiteilung der Gewalten im Staate auf ihre Quelle zurückgeführt. Gotha 1878.

Jellinek, G., 1. Allgemeine Staatslehre. Berlin 1905. — 2. Eine neue Theorie über die Lehre Montesquieus von den Staatsgewalten. Zeitschrift für Privat- und öffentliches Recht der Gegenwart. Bd. 30. Wien 1903.

Kaye, P. L., Readings on Civil Government. New York 1910.

Klemperer, V., Montesquieu. Heidelberg 1915.

Koch, G., 1. Montesquieus Verfassungstheorie. Dissertation Halle 1883. — 2. Beiträge zur Geschichte der politischen Ideen. Berlin 1892.

Kohler, J., Lehrbuch der Rechtsphilosophie. Berlin 1909.

Laboulaye, E., Geschichte der Vereinigten Staaten. Übersetzt von Bluntschli. Heidelberg 1882.

Lanson, G., Histoire de la Littérature française. Paris 1903.

Lecky, W. E. H., Geschichte Englands im 18. Jahrhundert. Übersetzt von F. Löwe. Leipzig 1879.

Liepmann, M., Die Rechtsphilosophie J. J. Rousseaus. Berlin 1898.

Lingley, R., The Transition in Virginia from Colony to Commonwealth. New York 1910.

Luckwaldt, F., Geschichte der Vereinigten Staaten von Amerika. Berlin 1920.

Maine, H., Popular Government. London 1909.

Meyer, E., Die Vereinigten Staaten von Amerika. Frankfurt 1920.

Meyer, G., Lehrbuch des deutschen Staatsrechts. Leipzig 1878.

Mohl, R. v., Geschichte und Literatur der Staatswissenschaften. Erlangen 1858.

Mommsen, Th., Abriß des römischen Staatsrechts. Leipzig 1893.

Münsterberg, H., Die Amerikaner. Berlin 1904.

Owen, R. L., Code of People's Rule. Washington 1910.

Pietsch, Th., Über das Verhältnis der politischen Theorie Lockes zu Montesquieus Lehre von der Teilung der Gewalten. Breslau 1887.

s Historische

liche Werke.

ng von 1789.
g. Tübingen

nge der Ver-
s Historische

ment. 1909.
- 2. Adresses
gegeben von

6.
ion. Leipzig

von Amerika.

ndon 1911.—

erlin 1896.

1854.

tates. Boston

People 1758

8.

und Staats-
Schmollers

1918.

orische Zeit-
zösischen Re-

6.

Breslau 1907.

0. — 2. Con-

VERLAG R. OLDENBOURG, MÜNCHEN U. BERLIN

Historische Bibliothek

Herausgegeben von der

Schriftleitung der Historischen Zeitschrift

Bd. 1: Heinrich von Treitschkes Lehr- und Wanderjahre 1834—1867. Erzählt von Theodor Schiemann. XII u. 291 S. 8°. 2. Aufl. Geb. M. 15.—.

Bd. 2: Briefe Samuel Pufendorfs an Christian Thomasius (1687—1693). Herausgegeben und erklärt von Emil Gigas. 78 S. 8°. Geb. M. 6.—.

Bd. 3: Heinrich von Sybel, Vorträge und Abhandlungen. Mit einer biographischen Einleitung von Prof. Dr. Varrentrapp. 378 S. 8°. Geb. M. 20.—.

Bd. 4: Die Fortschritte der Diplomatik seit Mabillon vornehmlich in Deutschland-Österreich. Von Rich. Rosenmund. X u. 125 S. 8°. Geb. M. 8.—.

Bd. 5: Margareta von Parma, Statthalterin der Niederlande (1559—1567). Von Felix Rachfahl. VIII u. 276 S. Geb. M. 15.—.

Bd. 6: Studien zur Entwicklung und theoretischen Begründung der Monarchie im Altertum. Von Julius Kaerst. 109 S. 8°. Geb. M. 8.—.

Bd. 7: Die Berliner Märztage von 1848. Von Prof. Dr. W. Busch. 74 S. 8°. Geb. M. 6.—.

Bd. 8: Sokrates und sein Volk. Ein Beitrag zur Geschichte der Lehrfreiheit. Von Dr. Rob. Pöhlmann. VI u. 133 S. 8°. Geb. M. 10.—.

Bd. 9: Hans Karl von Winterfeldt. Ein General Friedrichs des Großen. Von Ludwig Mollwo. XI u. 263 S. 8°. Geb. M. 15.—.

Bd. 10: Die Kolonialpolitik Napoleons I. Von Gust. Roloff. XIV u. 258 S. 8°. Geb. M. 15.—.

Bd. 11: Territorium und Stadt. Aufsätze zur deutschen Verfassungs-, Verwaltungs- u. Wirtschaftsgeschichte. Von Georg v. Below. XXI u. 342 S. 8°. Vergriffen

Bd. 12: Zauberwahn, Inquisition und Hexenprozesse im Mittelalter und die Entstehung der großen Hexenverfolgung. Von Jos. Hansen. XVI u. 538 S. 8°. Geb. M. 30.—.

Bd. 13: Die Anfänge des Humanismus in Ingolstadt. Eine literar. Studie z. deutschen Univ.-Geschichte. Von Prof. Gust. Bauch. XIII u. 115 S. 8°. Geb. M. 10.—.

Bd. 14: Studien zur Vorgeschichte der Reformation. Aus schlesischen Quellen. Von Dr. Arnold O. Meyer. XIV u. 170 S. 8°. Geb. M. 12.—.

Bd. 15: Die Capita agendorum. Ein krit. Beitrag z. Geschichte der Reformverhandlungen in Konstanz. Von Priv.-Doz. Dr. Kehrmann. 67 S. 8°. Geb. M. 6.—.

Bd. 16: Verfassungsgeschichte der australischen Kolonien und des „Common wealth of Australia". Von Dr. Doerkes-Boppard. XI u. 340 S. 8°. Geb. M. 22.—.

Bd. 17: Oliver Cromwell. Von S. R. Gardiner. Autoris. Übersetz. aus dem Engl. von E. Kirchner. Mit einem Vorwort von Prof. A. Stern. VII u. 228 S. Geb. M. 15.—.

Bd. 18: Innozenz III. und England. Eine Darstellung seiner Beziehungen zu Staat und Kirche. Von Dr. E. Gütschow. VIII u. 197 S. Geb. M. 14.—.

Bd. 19: Die Ursachen der Rezeption des Römischen Rechts in Deutschland. Von Georg v. Below. XII u. 166 S. 8°. Geb. M. 12.—.

Bd. 20: Bayern im Jahre 1866 und die Berufung des Fürsten Hohenlohe. Eine Studie von Dr. Karl Alexander v. Müller. XVI u. 292 S. Geb. M. 18.—.

Bd. 21: Der Bericht des Herzogs Ernst II. von Koburg über den Frankfurter Fürstentag 1863. Ein Beitrag zur Kritik seiner Memoiren. Von Dr. Kurt Dorien. XVI u. 170 S. 8°. Kartoniert M. 12.—.

Bd. 22: Die Spanier in Nordamerika von 1513—1824. Von Ernst Daenell. XV u. 247 S. 8°. Kartoniert M. 16.—.

Bd. 23: Die Überleitung Preußens in das konstitutionelle System durch den zweiten Vereinigten Landtag. Von Hans Mühl. XII u. 268 S. 8°. Kartoniert M. 16.—.

Bd. 24: Die Bedeutung des Protestantismus für die Entstehung der modernen Welt. Von Ernst Troeltsch. 2. vermehrte Aufl. 104 S. 8°. Kartoniert M. 10.—.

Bd. 25: Liselotte u. Ludwig XIV. Von Dr. M. Strich. VIII u. 154 S. 8° m. 1 Taf. Kart. M. 15.—.

Bd. 26: Staat und Kirche in den arianischen Königreichen und im Reiche Chlodwigs. Von Dr. Hans von Schubert. XIV u. 199 S. 8°. Kartoniert M. 16.—.

Bd. 27: Die Schule Johann Sturms und die Kirche Straßburgs. Von W. Sohm. XIV u. 317 S. 8°. Kartoniert M. 22.—.

VERLAG R. OLDENBOURG, MÜNCHEN u. BERLIN

Bd. 28: **Frankreich und die deutschen Protestanten in den Jahren 1570/73.** Von W. Platzhoff. XVIII u. 215 S. 8°. Kartoniert M. 16.—.

Bd. 29: **Vom Lehnstaat zum Ständestaat. Ein Beitrag zur Entstehung der landständischen Verfassung.** Von Hans Spangenberg. XII u. 207 S. 8°. Kartoniert M. 16.—.

Bd. 30: **Prinz Moritz von Dessau im siebenjährigen Kriege.** Von Max Preitz. VI u. 184 S. 8° mit 1 Porträt, 2 Schriftstücken in Faksimile u. 6 Kartenskizzen. Kartoniert M 14.—.

Bd. 31: **Machiavellis Geschichtsauffassung und sein Begriff virtù.** Studien zu seiner Historik. Von Eduard Wilh. Mayer. VIII u. 125 S. 8°. Kartoniert M. 12.—.

Bd. 32: **Der Übergang des Fürstentums Ansbach an Bayern.** Von Fritz Tarrasch. VIII u. 182 S. 8°. Kartoniert M. 14.—.

Bd. 33: **Mittelalterliche Welt- und Lebensanschauung im Spiegel der Schriften Coluccio Salutatis.** Von A. v. Martin. XII und 166 S. 8°. Geh. M. 12.—.

Bd. 34: **Die hessische Politik in der Zeit der Reichsgründung (1863—1871).** Von Ernst Vogt. X und 229 S. 8°. Kartoniert M. 16.—.

Bd. 35: **Napoleon, England und die Presse (1800—1803).** Von Therese Ebbinghaus. XV u. 211 S. 8°. Kartoniert M. 15 —.

Bd. 36: **Augustin, die christliche Antike und das Mittelalter.** Von Ernst Troeltsch. XII u. 173 S. 8°. Kartoniert M. 15.—.

Bd. 37: **Das Wormser Edikt und die Erlasse des Reichsregiments und einzelner Reichsfürsten.** Von P. Kalkoff. X u. 132 S. 8°. Geh. M. 8.—.

Bd. 38: **Die Ursachen der Reformation.** Von Georg v. Below. XVI u. 187 S. 8°. Geh. M. 12.—.

Bd. 39: **Zur Beurteilung der Romantik und zur Kritik ihrer Erforschung.** Von Siegbert Elkuß. Herausgegeben von Franz Schultz. IX u. 115 S. 8°. Geh. M. 10.—.

Bd. 40: **Heinrich von Treitschke und die preußisch-deutsche Frage von 1860—1866.** Von H. Katsch. XVI u. 161 S. 8°. Geh. M. 11.—.

Bd. 41: **Welt- und Staatsauffassung des deutschen Liberalismus.** Eine Untersuchung über die preußischen Jahrbücher und den konstitutionellen Liberalismus in Deutschland von 1858 bis 1863. Von Otto Westphal. IV u. 322 Seiten. 8°. Geh. M. 18.—.

Bd. 42: **Johann Peter Friedrich Ancillon und Kronprinz Friedrich Wilhelm IV. von Preußen.** Von Paul Haake. III u. 180 S. 8°. Geh. M. 20.—.

Bd. 43: **Studien zu Luthers Weltanschauung. Ein Beitrag zur Frage der Einordnung Luthers in Mittelalter oder Neuzeit.** Von Richard Wolff. VI u. 65 S. 8°. Geh. M. 12.—.

Bd. 44: **Friedrich Daniel Bassermann und die deutsche Revolution 1848/49.** Von Axel von Harnack. II u. 115 S. 8°. Geh. M. 14.—.

Bd. 45: **„Edwin von Manteuffel" als Quelle zur Geschichte Friedrich Wilhelms IV.** Von E. Schmitz. III u. 95 S. 8°. Geh. M. 10.—.

Bd. 46: **Karl Gutzkow und der demokratische Gedanke.** Von Ludwig Männer. X u. 149 S. 8°. Geh. M. 18.—.

Bd. 47: **Pfalz oder Salzburg? Geschichte des territorialen Ausgleichs zwischen Bayern und Österreich von 1813 bis 1819. Nach den bayerischen Quellen bearbeitet** von Dr. Adam Sahrmann. VIII u. 96 S. mit 1 Karte. Kartoniert M. 14.—.

Ermäßigter Preis bei Gesamtbezug der Historischen Bibliothek Band 1—40 M. 415.— statt M. 555.—.

Eine Verpflichtung auf Lieferung sämtlicher Bände kann nicht übernommen werden. Fehlende Bände werden abgerechnet.

Veröffentlichungen des Vereins für Geschichte der Mark Brandenburg

FISKALAT UND STRAFPROZESS. Archivalische Studien der Behörden-Organisation und des Strafprozeßrechtes in Brandenburg-Preußen. Von Dr. jur. Eberhard Schmidt, Privatdozent an der Universität Berlin. XX und 223 Seiten Geh. M. 28.—

VERLAG R. OLDENBOURG, MÜNCHEN U. BERLIN

Politische Geographie

Weltpolitisches Handbuch von
ARTHUR DIX

1. Allgemeiner Teil VI u. 196 S. mit 22 Textabbildgn. Preis M. 26.–

Der zweite Teil: Politische Geographie der Gegenwart wird im Frühjahr 1922 erscheinen und das Werk abschließen.

Bismarcks auswärtige Politik nach der Reichsgründung

Von

Dr. HANS PLEHN

Mit einem Vorwort von Otto Hoetzsch

XIII und 382 Seiten. Preis geheftet Mark 34.—, gebunden Mark 40.—

Britisches und römisches Weltreich

Eine sozialwissenschaftliche Parallele

Von

JULIUS HATSCHEK

III und 374 Seiten. Preis geheftet Mark 34.—, gebunden Mark 40.—.

ATE
TS
URN
LTY
RTH
DAY
RECEIPT
1969
73
00m-8,'34

YC131960

747439

JK119
K6

UNIVERSITY OF CALIFORNIA LIBRARY